COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Santiago, Chile

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Vol. IX, No. 2, noviembre de 1964

NACIONES UNIDAS, Nueva York, 1964

QUINCE AÑOS DE POLITICA ECONOMICA EN EL BRASIL*

INTRODUCCION

La experiencia brasileña en materia de política económica, acumulada a lo largo de los últimos quince años, constituye un material de especial importancia para el estudio de los problemas de implantación del sistema industrial en una economía predominantemente primaria. El interés especial que encierra el caso brasileño queda de manifiesto si tenemos presente que:

a) desde el punto de vista cualitativo, el Brasil ostenta hoy un perfil industrial de economía madura, con un reducido coeficiente de importación y un diversificado sector productor de bienes de capital;[1]

b) la parte sustancial de esta transformación ocurrió durante el último decenio;

c) la participación directa e indirecta del sector público en la dirección de este proceso de transformación se amplió intensamente en este lapso;

d) a las profundas transformaciones habidas en la estructura del aparato productor no han correspondido modificaciones acentuadas del aparato institucional. Sin embargo, impusieron un esfuerzo de instrumentalización cuyos rasgos dominantes han sido la heterodoxia de las soluciones encontradas y su carácter acentuadamente pragmático;

e) la transformación ocurrida en el sector secundario dejó al margen, muy poco fecundadas por el progreso económico, las antiguas regiones de exportación primaria, las actividades agropecuarias y una gran parte de la población; esto, bajo múltiples aspectos, ha dado un carácter excluyente al desarrollo industrial y ha configurado un cuerpo económico discontinuo; pero la asimetría de este proceso en el pasado no constituyó obstáculo al desenvolvimiento de los sectores dinámicos; y

f) a lo largo de esta transformación, ha sido una constante la presencia de un acentuado proceso inflacionario, la lucha contra el cual, salvo en períodos breves, ha estado supeditada a la política de desarrollo.

La consideración panorámica de la serie de medidas de política económica adoptadas durante los últimos quince años en el Brasil, pone de manifiesto otro rasgo importante de esta experiencia. A las fases típicas del desarrollo industrial corresponden otros tantos esquemas de política económica los cuales, como síntesis de las decisiones relacionadas con la problemática de la economía, van constituyendo respuestas cada vez más conscientes a las cuestiones suscitadas por la evolución histórica. Téngase presente que, durante el proceso de transformación industrial, en la medida que se pusieron de relieve y lograron hegemonía las fuerzas solidarias del dinamismo industrial, se obtuvo también un conocimiento cada vez mayor de los problemas nacionales. Asimismo, al vocabulario mínimo de las poblaciones urbanas se incorporaron expresiones tales como desarrollo y subdesarrollo económico, reforma agraria, lucha contra el analfabetismo, dinamización de la región del nordeste; lo que traduce una exigencia política, una movilización nacional (el país tiene precisión de desarrollarse), puntos de referencia que ponen de manifiesto a la política económica. En la región dinamizada, y por un "efecto de demostración" también en las zonas marginadas, se modificaron las escalas de valores con que se juzga la labor de los dirigentes. De todo candidato a un puesto político se exige un plan, un programa o un historial de realizaciones concretas. Tales fenómenos, que hoy en día forman parte de la vida brasileña, son muy recientes y antes de 1950 eran prácticamente desconocidos.

Sin embargo, de lo expuesto no se debe extraer la afirmación absoluta de que exista un proceso racional en la política económica. Probablemente aún se encuentra muy lejos el momento en que haya coherencia e integración perfectas en los fines perseguidos y una adecuación de los medios utilizados. Hasta el momento no se ha logrado implantar un proceso centralizado de decisión que confiera a las decisiones de política económica una coherencia interna satisfactoria. Esta carencia obedece al policentrismo de la economía brasileña, a la complejidad y división de su vida social y a la asimetría de su proceso de desarrollo. Muchas piezas de la política económica siguen sueltas; simultáneamente se adoptan objetivos contradictorios; se hacen funcionar los instrumentos de una política sin tener en cuenta sus efectos paralelos. De todos modos, durante el decenio se obtuvieron progresos formales considerables y se consiguió montar un cuerpo central de instrumentos que ejerce un efecto didáctico y coercitivo sobre las zonas residuales. Y, lo que reviste aún mayor importancia, en el decenio de 1950 las tendencias principales de la evolución de la economía pudieron encontrar

* Este trabajo constituye uno de los estudios programados por el Centro de Desenvolvimiento Económico CEPAL/BNDE para la interpretación del comportamiento de la economía brasileña en los últimos decenios. Como toda investigación de esta especie, es fruto del esfuerzo y observación de muchas personas. La dirección estuvo a cargo del economista Carlos Lessa, a quien se debe su redacción y estructura actuales.

[1] Durante el trienio 1959-61, el coeficiente de importación fue igual al 7.5 por ciento del producto interno bruto. Según el Plan Trienal, en 1958 la participación nacional en la oferta de bienes de capital ascendió al 67.2 por ciento.

apoyo en esquemas conscientes de política, encaminados a confirmarlas en sus potencialidades.

El presente estudio trata de documentar los rasgos principales de esta evolución en materia de política económica, con cuyo objeto distribuye las informaciones en dos niveles. En el primero se procura identificar las fases características de la política económica y sus contornos, presentando las directrices básicas de cada etapa y las situaciones socio-económicas a que responden. En el segundo se presenta paralelamente una descripción sumaria del juego de instrumentos de política económica y de los adelantos principales en este terreno, y también se indican algunas modificaciones institucionales a que da lugar la dinámica económica.

1. Fases características de la política económica

Con referencia al primer punto, se señalan las fases características de la política económica, destacando los objetivos principales perseguidos, los moldes socio-económicos que los inspiraron, su realización y sus consecuencias. Bajo este aspecto, y como primera aproximación, se pueden indicar cinco fases definidas en la lista de medidas y esquemas.

La primera abarca el período 1948-50 en el cual la política económica estuvo supeditada básicamente a comportamientos externos que configuraron su perfil. Aunque esta fase tuvo consecuencias fundamentales para el proceso ulterior de industrialización, no se vislumbra en ella una preocupación definida y consciente por el desarrollo industrial. Las decisiones se adoptaron en atención al comportamiento del sector externo, y su preocupación básica era lograr contener los desequilibrios interno y externo. En esta etapa la industrialización no fue un objetivo principal perseguido intencionalmente, sino que más bien surgió como un subproducto de las circunstancias anteriores, motivo por el que la calificamos de "no intencional".

Los problemas surgidos en esta fase de industrialización no complementada impusieron la toma de conciencia posterior de la problemática brasileña en función del desarrollo industrial.

Podemos distinguir dos fases de hegemonía de la política de desarrollo industrial a lo largo del decenio de 1950. La primera se inicia en 1951 y se extiende hasta la segunda mitad de 1954, dando forma a lo que podría denominarse "una primera aproximación a la política de desarrollo"; además, en ella se colocaron las bases instrumentales para las decisiones económicas del decenio. La segunda etapa corresponde a la mitad posterior del mismo decenio, en la cual, con arreglo al "Plan de Metas" todos los esfuerzos se dirigieron deliberadamente hacia la construcción de los escalones superiores de una pirámide industrial, integrada verticalmente. Esta segunda fase se distinguió de la primera tanto por la mayor intensidad del empeño como por la amplitud y complementación de los objetivos sectoriales perseguidos. Entre una y otra etapa media una fase de transición que cubre aproximadamente la segunda mitad de 1954 y el año 1955. Este paréntesis obedeció a la acentuación del proceso inflacionario y a los cambios en el panorama político del país, que llevaron a tentativas frustradas para implantar esquemas convencionales de estabilización. En verdad, esos fracasos y las razones que los explican constituyen el motivo principal de la atención que puede prestarse a ese lapso.

Por último, los primeros años del decenio de 1960 abarcan otra fase típica de la política económica brasileña. Debido en parte a la reducción de los estímulos procedentes del estrangulamiento externo, y en parte a la intensificación del movimiento inflacionario, la política económica adoptada experimenta una modificación. Los principales rasgos del nuevo esquema consisten, por una parte, en el desplazamiento del foco de interés desde el desarrollo industrial hacia la atenuación del alza de precios y, por otra, en un intento de buscar otras líneas de crecimiento económico diferentes de la simple integración vertical de la economía: el desarrollo regional, la modificación del sector agropecuario, etc.

2. Evolución de los instrumentos de política económica y transformaciones institucionales

Veamos ahora las grandes líneas en materia de arbitrios instrumentales utilizados en cada fase sobresaliente de la política económica. Al mismo tiempo, se procurará dejar constancia de las transformaciones institucionales exigidas por la evolución económica observada, o emanadas de la misma. Por las limitaciones de espacio del presente trabajo no será posible hacer una descripción exhaustiva del conjunto de instrumentos y de sus principales modificaciones. Las informaciones que se presentan a este respecto se reducen a simples esbozos de los rasgos más sobresalientes del asunto. Sin embargo, el documento no se limita a una simple descripción, sino que procura localizar las razones principales de los cambios de instrumental, así como los factores a que se deben las formas y las maneras de funcionar de los distintos medios empleados.

Con las deficiencias naturales de toda presentación esquemática, en el examen del problema de los instrumentos se pueden identificar tres actitudes que, a grandes rasgos, corresponden a la división cronológica utilizada en la presentación de las directrices de política económica. La primera se extiende desde la terminación de la guerra hasta comienzos del decenio de 1950, y se caracteriza por la falta casi total de interés por el asunto. A excepción de los instrumentos cambiarios, los demás quedan al margen de toda preocupación por utilizarlos a fin de alcanzar objetivos económicos declarados, cumpliendo, por así decirlo, funciones vegetativas, de rutina. Por consiguiente, no posee mayor interés el examen pormenorizado del problema en aquel período.

La segunda etapa coincide con el período del "Plan de Metas". Sin embargo, al igual de lo señalado al esbozar las fases de la política económica, hay un intervalo de transición, en el cual se observan algunas medidas instrumentales precursoras de la nueva actitud que iba a singularizar aquel Plan. Se registra entonces la implantación empírica de medios encaminados a la solución de problemas concretos, sin ningún examen de sus efectos secundarios y sin una definición de los instrumentos considerados en su conjunto. Esta fase de transición corresponde a la primera mitad del decenio de 1950, cuando comenzaron a dejarse sentir los obstáculos a la industrialización no complementada. Pero también se pueden pasar por alto esos años iniciales, para concentrar la atención en el período del "Plan de Metas", no sólo porque en éste hay una confirmación integral de la actitud ensayada antes en escala modesta, sino también porque al analizarlo se tratarán automáticamente aquellas medidas iniciales. Por otra parte, éstas, en su inmensa mayoría, sólo iban a aplicarse de manera total en el período del Plan, ya que antes, las más de las veces, se habían reducido a simples autorizaciones legales.

en importaciones menos esenciales y en la adquisición de anticuados activos extranjeros existentes en el país,[5] la valorización de las reservas financieras acumuladas por las empresas durante la guerra les permitió a éstas renovar su material y fortalecerse, ya que el tipo de cambio no se había alterado. Este hecho no careció de influencia en la definición de la política posterior.

2. Elementos de apoyo de la política cambiaria

Como se ha indicado, ante la reaparición de los déficit de balance de pagos, en vez de una devaluación se adoptó una política de rígidos controles administrativos de las importaciones. Conviene analizar brevemente algunos de los factores que condujeron a una opción en este sentido, con importantes consecuencias para la evolución posterior de la economía; asimismo conviene poner de relieve los elementos que sirvieron de apoyo a esta política durante el prolongado lapso de un quinquenio. Esa duración fue especialmente notable en vista del recrudecimiento del proceso inflacionario y de la eliminación progresiva de los productos de menos rentabilidad que figuraban en la gama de exportaciones.

En primer lugar se debe considerar el problema del café. Este podría haber sido el principal opositor a la sobrevaluación del cambio, ya que los demás grupos exportadores ni tenían ni tienen bastante influencia en el proceso político de las decisiones económicas. Sin embargo, pese a los prejuicios relativos del sector cafetalero la verdad es que la política cambiaria de 1948 no encontró oposición en la economía de exportación, aún mayoritaria dentro del cuadro económico interno.

El sector del café, que salía de una larga fase depresiva, ya se había acostumbrado a esperar una política unificada bajo la responsabilidad del gobierno federal y en 1948 temía que la desvalorización monetaria echase por tierra el precio internacional del producto. Además, en 1947-48 había habido una reducción del ritmo de aumento de los precios internos, y se pensaba que de ahí en adelante vendría una fase de prolongada estabilidad. De modo, pues, que la sujeción del sector a una política oficial decidida en forma centralizada, la defensa del producto en el mercado internacional y la creencia en la estabilidad, hicieron tal política cambiaria inicialmente atractiva para el sector cafetalero. Posteriormente, cuando en la escena interna se dejó sentir de nuevo un fuerte ritmo de inflación, el enorme mejoramiento del precio internacional del café,[6] iniciado en 1948-49 a causa del agotamiento de las existencias, redujo a un grado mínimo las presiones del sector exportador para que se reajustase el tipo de cambio. Debido al mejoramiento de la relación de intercambio, el ingreso real aumentó con rapidez y el sector del café no cedió ingresos en términos absolutos a los otros intereses, aunque no llegara a apropiarse totalmente de los provechos que significaba aquella bonanza de la exportación. Por otra parte, la política cambiaria encontró un elemento de apoyo en el temor de que la liberación del tipo de cambio elevase los estímulos para la producción de café en el país y acentuase el proceso inflacionario. En tales circunstancias, el pensamiento oficial era que la estabilidad interna dependía estrictamente del tipo de cambio, lo que hacía atractivo mantenerlo.

Por último, cabe hacer mención de los principales beneficiarios de esa política. El control administrativo que discriminaba contra las importaciones de bienes de consumo menos esenciales y el mantenimiento del tipo de cambio frente al alza interna de los precios suponían la reserva del mercado para los productos industriales sustitutivos y la subvención para el funcionamiento e instalación de unidades industriales, concesiones por demás favorables al sector secundario ya considerable montado en los decenios anteriores. Paralelamente al sector industrial militaba otro elemento de apoyo, que tal vez no se haya destacado convenientemente. Se trata del comercio de importación, que no se confunde necesariamente con el sector industrial. El acceso a las licencias de importación permitía que, comprando al tipo de cambio oficial, el objeto importado se colocara en el mercado interno a un precio de "equilibrio" cada vez más superior al precio de compra de las divisas, lo que hacía posibles grandes ganancias a los importadores, de fuerte gravitación en el proceso político. Tales son los elementos que hicieron viable la política cambiaria en ese período.

3. Consecuencias principales de la política cambiaria

Como resultado principal del conjunto de estímulos a la sustitución de las importaciones en esos años, se forjó una industrialización predominantemente extensiva y poco integrada. El sector privado aprovechó la reserva del mercado interno en la categoría de bienes de consumo. Sin embargo, como los impulsos hacia la industrialización no emanaban de un proceso de selección racional de las oportunidades industriales, sino que surgían como el reverso de las restricciones a las importaciones, puédese afirmar, corriendo el riesgo de las generalizaciones, que en esos años se sustituyó lo menos esencial, sobre todo en la categoría de bienes de consumo duraderos. Además, como ya se indicó, las ganancias de productividad resultantes del mejoramiento externo fueron absorbidas de preferencia por el sector privado. El sector público no estaba preparado, ni financiera ni institucionalmente, para compartir esos beneficios y por eso mismo no pudo hacer frente a las crecientes necesidades de capital social básico que sirviera de apoyo a esta industrialización acelerada. Se produjo así un importante desequilibrio estructural, sobre todo en el binomio energía-transporte, que siguió descansando sobre las antiguas inversiones del modelo de exportación primaria.

Esta inadecuación del sector público y la incomprensión de los profundos cambios estructurales que se estaban desarrollando, determinaron un escaso grado de complementación en el seno del polo dinámico y los consiguientes puntos básicos de estrangulamiento. Así surgió el principal desafío a la política de desarrollo que iba a aplicarse en la segunda mitad del decenio.

Sin embargo, en relación a este aspecto, es necesario señalar su excepción principal: la industria siderúrgica. Durante la segunda guerra mundial, en razón de preocupaciones estratégicas, se estableció en el Brasil la siderurgia de altos hornos. Esta industria, inaugurada en 1946, alcanzó su madurez exactamente en la fase de desarrollo "no intencional" y actuó sin duda como elemento

[5] Una parte importante de los fondos fue utilizada por el gobierno federal en la adquisición de la antigua red de transporte marítimo-ferroviario de propiedad de empresas extranjeras, construida durante la era cafetalera, como también en el rescate de la deuda externa consolidada contraída en los tres primeros decenios del siglo con la política de defensa internacional del café.

[6] Desde 1948 a 1954 el precio internacional del café subió de aproximadamente 13 a más de 70 centavos por libra.

parcialmente corrector de las desconexiones que afectaban a la nueva estructura fabril.

Por último, conviene destacar los efectos que la política de sobrevaluación cambiaria tuvo sobre la pauta de exportaciones. Excepción hecha del café, cuya productividad monetaria iba en aumento por la valorización internacional del producto, poco a poco fue reduciéndose la participación de los llamados pequeños productos de exportación,[7] cuya venta al exterior estaba supeditada al pago de una subvención por el gobierno federal.

La carga financiera que entrañaba la exportación de estos productos (la exportación de algodón en el año de 1952 representó perjuicios superiores a los desequilibrios fiscales de los ejercicios anteriores), así como también la necesidad del sector público de obtener recursos fiscales del intercambio con el exterior, hicieron a la postre impracticable la continuación de la política cambiaria.

[7] La reducción de las exportaciones de pequeños productos (cacao, algodón, madera de pino, arroz, ricino, mineral de hierro, azúcar, etc.) se puede advertir en el descenso de su proporción en el valor de las exportaciones; de 58.4 por ciento en 1948 a 26.3 por ciento en 1952. En este año al café le correspondió el 73.7 por ciento de las exportaciones.

II. LA PRIMERA APROXIMACION A UNA POLITICA DE DESARROLLO Y LA REAPARICION DEL PROCESO INFLACIONARIO (1951-54)

A comienzos del decenio de 1950 y a la par de los cambios ocurridos en el terreno político, es dable observar una sucesión de medidas de política económica dirigidas a modificar la estructura productiva, que en su conjunto representan la formulación inicial de una conducta deliberada en pro del desarrollo. Antes de proceder a un examen sumario de esas medidas, que con el tiempo llegaron a constituir la parte principal del instrumental empleado en el "Plan de Metas", conviene señalar algunos factores que dieron el rumbo a la conducta económica del estado.

En primer lugar sobresale el hecho ya destacado de que el descoyuntado desarrollo anterior había puesto en evidencia una serie de puntos de estrangulamiento en los sectores básicos, en especial en el binomio energía-transporte, estableciendo así objetivos tan claros como urgentes para la iniciativa pública. En segundo término debe recordarse que la coyuntura planteada por la guerra de Corea despertó una preocupación general respecto a la posibilidad de que el sector industrial volviera a sufrir las restricciones a que había estado sometido durante la primera mitad de la década anterior. El temor de que la emergencia internacional restringiera de nuevo los abastecimientos importados acicateó el empeño por promover la diversificación industrial a fin de atenuar la vulnerabilidad exterior. Por último, debe tenerse en cuenta que las medidas adoptadas constituían, por decirlo así, una confirmación natural del proceso económico que venía desarrollándose; de manera que no había restricciones apreciables a la prosecución del esfuerzo y sí muchos intereses concertados para que no se interrumpiera.

Dentro de este cuadro general favorable toman cuerpo en los años 1951-54 diversas iniciativas estimuladoras de la diversificación económica. Una parte de ellas se relacionó con las inversiones públicas en el sistema de transporte y energía. Este problema ya había sido objeto de atención en un período anterior, especialmente en el programa conocido como "Plan SALTE" (Salud, Alimentación, Transporte, Energía), que, sin embargo, sólo se aplicó parcialmente. En cambio, con los estudios de la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos[8] y la promesa de un crédito externo de 500 millones de dólares para el fortalecimiento de esos sectores, se ponen en marcha diversos arbitrios. Entre ellos debe destacarse la reformulación del Plan Nacional de Carreteras, el programa para ampliar la oferta de energía en el Noroeste, la constitución del Fondo Federal de Electrificación, el análisis del problema de la industria carbonera nacional y el programa de modernización de la marina mercante y del sistema portuario.

Por otra parte, y con el propósito explícito de activar la transformación industrial, en 1952 se creó el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico (BNDE), que en sus primeros años dedicó gran parte de sus recursos (provenientes de préstamos obligatorios de los contribuyentes del impuesto a la renta y de otras fuentes) a las inversiones de infraestructura, para entrar resueltamente en la segunda mitad del decenio a los programas de diversificación del parque industrial.

Al año siguiente se produjo una importante reforma en uno de los campos claves de la política económica, el del régimen de cambios. Modificando el sistema cuyas grandes líneas se describieron más atrás, la instrucción No. 70[9] distribuyó las operaciones cambiarias en tres mercados sujetos a tipos de cambio múltiples. Las principales mercaderías de importación quedaron clasificadas en cinco categorías, con recargos variables determinados en subastas de divisas; lo cual supuso sustituir el mecanismo de control administrativo directo de las solicitudes por una oferta global de moneda extranjera para cada una de esas categorías de importación. De todos modos, algunas transacciones financieras y ciertas importaciones esenciales quedaron favorecidas por un tipo especial de cambio. Por el lado de las exportaciones, la reforma también discriminó entre las diferentes categorías, estableciendo bonificaciones para los de menor productividad con el objeto de diversificar la lista de las exportaciones.

En forma esquemática las principales consecuencias de la reforma mencionada para el proceso de industrialización podrían resumirse así: *a*) consolidación de la reserva de mercado para las producciones sustitutivas mediante el encarecimiento de las importaciones incluidas en las categorías con tipos de cambio más elevados; *b*) concesión de subvenciones (implícitos en las categorías con

[8] La Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos, además de un diagnóstico de la economía brasileña, elaboró un conjunto de 41 proyectos de inversión en el campo del capital social básico, que preveían la modernización y ampliación sustanciales del sistema de transportes ferroviario y marítimo y del sector de energía. Aunque este programa no recibió finalmente el respaldo norteamericano que se esperaba, lo que obligó a abandonar el esquema de financiamiento previsto, muchas de sus recomendaciones fueron adoptadas y sirvieron de base para las realizaciones posteriores.

[9] Las decisiones de la Superintendencia de Moneda y Crédito (SUMOC) relativas a los instrumentos cambiarios, monetarios y crediticios llegan al público mediante circulares denominadas instrucciones.

tipo de cambio más bajo) para la internación de bienes de capital e insumos necesarios al desarrollo industrial; y *c)* posibilidad de que el estado, mediante operaciones de compra y venta de divisas, volviese a participar financieramente en los ingresos del intercambio.

Por último, vale la pena destacar la creación, en 1954, del monopolio estatal del petróleo. (PETROBRAS). A la vez que esto puede interpretarse como una reformulación de la conciencia favorable al desarrollo, contribuyó posteriormente a elevar la presión sobre el balance de pagos y a dar una mayor autonomía al esfuerzo nacional en un sector estratégico.

Ya quedó señalado que los años de 1947-48 mostraron una atenuación del proceso inflacionario. Sin embargo, a partir de 1949 se reactivó el alza interna de precios, a lo cual contribuyeron diversos factores que conviene examinar en vista de la influencia que este aspecto ejerció en las decisiones de política económica de aquel período.

En 1949 se produjo la primera alza importante del café a causa del agotamiento de las existencias acumuladas. Ya se sabe que la monetización de una oferta adicional de divisas tiene efectos expansionistas sobre los medios de pago. En el intervalo que media entre la expansión del ingreso cambiario y las importaciones adicionales, pueden ocurrir repercusiones inflacionarias de tipo coyuntural. En el caso brasileño, antes que una oferta adicional de bienes importados llegase a atenuar tales presiones alcistas, sobrevino un segundo factor de importancia para la activación del proceso. Se trata del estallido de la guerra de Corea. Aparte del alza de precios de las importaciones, la perspectiva de una nueva fase de restricciones físicas en el comercio internacional llevó al gobierno a formular una política de gran endeudamiento externo para financiar importaciones adicionales, sobre todo de bienes de capital y de materias primas para acrecentar las existencias. Para posibilitar estas operaciones los bancos oficiales adoptaron una política de crédito fácil, lo que permitió a las empresas registrar en ese lapso las tasas de inversión más altas de los dos decenios.[10] Tales inversiones, aunque a la larga hayan tenido efectos de descompresión, intensificaron a corto plazo las presiones inflacionarias. La tasa de alza de precios subió a 7.1 por ciento en 1949 a 11.7 por ciento en 1950 y a 16.4 por ciento en 1951.[11]

Por otra parte, esas inversiones privadas, al no ir acompañadas por inversiones públicas complementarias y proporcionales, vinieron a poner en mayor evidencia los puntos de estrangulamiento (energía-transporte) del sistema, los que pasaban a actuar como factores adicionales de elevación de los costos. Además, la oferta de alimentos que se venía expandiendo satisfactoriamente, a base de una ocupación de la frontera agrícola, permaneció estancada durante dos años (1951-52), los únicos desfavorables de todo el decenio en este aspecto. La convergencia de esos factores intensificó la acción de los mecanismos de propagación, dando impulso al alza de precios. En ese sentido actuaron el gran reajuste del salario mínimo en 1952 (que elevó el salario real en 119 por ciento en relación a 1949) y la reforma cambiaria de 1953.

Todas estas presiones encontraron un sector público relativamente indefenso desde el punto de vista fiscal. Hasta ese momento el sector público había podido mantener su participación en el producto nacional gracias a pequeños reajustes de la estructura tributaria, por lo demás con características que la hacían bastante flexible: gravámenes *ad valorem*, revisiones frecuentes de las escalas específicas, apoyo a los sectores más dinámicos y percepción instantánea del tributo. Sin embargo, esta participación sólo era adecuada para un estado sin responsabilidad decisiva en el proceso de cambios estructurales.

En tales circunstancias, como ya se señaló, a partir de 1952 pueden observarse una serie de medidas fiscales encaminadas a la renovación del mecanismo financiero gubernamental, como ensayo de una nueva fase que quedaría definida con claridad a partir de 1956. Entre los reajustes más importantes cabe citar: la elevación de las tasas del impuesto sobre los combustibles en 1952 (recursos destinados a los programas camineros); la implantación del recargo restituible al impuesto sobre la renta en ese mismo año, para la creación de un banco federal de inversión (el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico); y la reforma cambiaria ya mencionada, en virtud de la instrucción 70, que permitía obtener entradas del mercado de divisas. Por entonces, como se verá más adelante, tales medidas resultaron insuficientes, inaugurándose así una fase de profundos desequilibrios presupuestarios, después de la relativa tranquilidad que hubo en ese aspecto durante los últimos años del decenio de 1940 y en el bienio 1951-52.

De modo, pues, que en el período 1948-53 se observa una brusca elevación de la tasa de inflación, de 6.4 por ciento en 1948-49 a 14.9 en 1953; esta última tasa se mantendrá y llegará a ser superada al final del decenio.

[10] La inversión total durante el bienio 1951-52 alcanzó al 22.4 por ciento del producto interno bruto.

[11] Tasas de aumento anual calculadas a base del índice general de precios de la Fundación Getulio Vargas.

III. LA FASE DE TRANSICION (1954-55)

La política expansionista de los años anteriores, sumada a factores de naturaleza estructural, había elevado rápidamente la tasa de inflación; y las medidas posteriores de política económica, adoptadas a comienzos del decenio, no fueron suficientes para contener este proceso. El bienio que precede a 1956 constituye en su conjunto un tanteo de política económica de perfiles convencionales, dirigido a lograr la estabilidad mediante la contención de la demanda global. Diversos esquemas de restricción del crédito tuvieron vida efímera en ese período. El elemento restrictivo principal estribó en los intentos de control de la expansión monetaria, que constituyeron el núcleo de los ensayos de política económica en esos años.

Desde octubre de 1954 a mayo de 1955, los bancos particulares estuvieron obligados a poner en manos de las autoridades monetarias el 50 por ciento de los depósitos adicionales del público. Sin tanta intensidad, el plan se repitió a fines de 1955 y mediados de 1956. Antes de recordar el fracaso de esos intentos, lo que es útil para la comprensión de la fase posterior, conviene mencionar los principales factores que los inspiraron: en primer lugar, el temor despertado por la reactivación inflacionaria ya descrita; en segundo lugar, el cambio de signo de la tendencia del sector externo, que después de permitir una ampliación considerable de la capacidad para importar venía dando indicios de estancamiento, frente a una gama de importaciones que se había hecho más rígida por obra de las sustituciones realizadas; y, por último, la

aparición de un nuevo ciclo expansionista de la producción interna del café, motivado por el alza de precios del producto y aplazado hasta después de 1956 tan sólo por las grandes heladas de ese período.

Tales elementos formaban un cuadro impresionante de desequilibrios para quienes, a base de un diagnóstico ortodoxo de la dinámica social brasileña, intentaran imponerle una corrección desde encima, haciendo contraerse la demanda global.

Sin embargo, los esfuerzos por ese camino representaban también la no eliminación de los puntos de estrangulamiento del binomio transporte-energía y la reducción del nivel de la actividad económica y del ritmo de crecimiento; además, podría ponerse en duda su eficacia para lidiar con el problema concreto del alza de precios. Pero lo que interesa poner de manifiesto es el conflicto latente entre esas prácticas y las fuerzas ya existentes en el país. La economía salía de una fase de vigoroso dinamismo industrial; los excedentes acumulados en el sector urbano hacían frente a un estrangulamiento externo que abría nuevas oportunidades de iniciativas industriales. La reducción del nivel de actividad económica afectaría a ramas industriales recién establecidas, acostumbradas a elevadas tasas de expansión y de rentabilidad. Además, las empresas privadas brasileñas, con una característica que persiste hasta el día de hoy, presentaban una enorme vulnerabilidad financiera a las reducciones crediticias, puesto que, directa o indirectamente, casi la totalidad del capital de explotación que necesitan proviene del sistema bancario.

Por no haber un sistema suficientemente discriminatorio de importaciones y de crédito, todo intento de contención daría lugar a una contracción brusca y desordenada del sector más dinámico de la economía. Así se comprende la violencia de su reacción a las tentativas de implantar sistemas contraccionistas. Estos duraron poco; y los intentos de repetirlos tuvieron una consecuencia importante: la obligada toma de conciencia del sector industrial. En la lucha por sobrevivir, dicho sector se vio obligado a definir sus objetivos. La estabilidad pasa entonces a ser un problema secundario; lo que importa es el desarrollo y mantenimiento de la actividad económica. El sector niega los planes restriccionistas y afirma su posición endosando el "Plan de Metas". Al hacer hincapié en el crecimiento y al hacer pasar a segundo plano el equilibrio, empuja a la economía en la segunda mitad del decenio por la senda de la industrialización vertical.

Es curioso observar que, al ensayarse tales sistemas convencionales de reducción de la demanda global, éstos ya traían en su seno una contradicción, a causa de la situación que existía en el sector de las inversiones públicas. En efecto, el sector estatal, movilizado obligadamente hacia la corrección de los puntos de estrangulamiento, incurría en déficit de caja, que lanzaban de nuevo a la circulación por otro camino los recursos congelados de los bancos particulares, lo que neutralizaba parcialmente la política de contención. Tal conjunción de propósitos encontrados redujo la eficacia hipotética de los sistemas propuestos.

La fase de transición descrita, a la vez que muestra las dificultades y resistencias para la aplicación de fórmulas convencionales de estabilización, acumuló en verdad una variedad de elementos objetivos y subjetivos que iban a hacer posible modificar radicalmente las orientaciones hasta ese entonces rectoras, para optar por una política resuelta de expansión y complementación industriales.

IV. EL "PLAN DE METAS" (1957-60)

A fines de 1956 el gobierno formuló un vasto conjunto de objetivos sectoriales conocido con el nombre de "Plan de Metas", que constituye la decisión consciente más sólida en favor de la industrialización dentro de la historia económica del país. Esos objetivos servirían en los cinco años siguientes de norte a la política económica; en ciertos aspectos, a lo largo de su ejecución quedaron superados sus postulados iniciales y fue confirmándose su carácter de política de desarrollo industrial.

En el Plan se concedía prioridad absoluta a la construcción de los estratos superiores de la pirámide industrial verticalmente integrada, como también a la constitución del capital básico que debía servir de apoyo a esa estructura. Se buscaba la continuación del proceso de sustitución de las importaciones, que se había desarrollado en los dos decenios anteriores.[12] No se dedicaba atención especial a la transformación estructural del sector agropecuario. Este, en su evolución anterior, no se había constituido en rémora de la industrialización; al contrario, mediante la incorporación de nuevas tierras, se había ampliado la oferta de alimentos y de insumos industriales de origen primario con un ritmo superior al del crecimiento demográfico.[13] En tales circunstancias, el Plan sólo pudo referirse al sector de que se trata en forma marginal.[14]

Tampoco se ocupaba el Plan del problema de la mala distribución del ingreso. Las inversiones y gastos sociales ocupaban una posición de escaso relieve.[15] Y sólo en 1959 alcanza contenido el propósito de infundir dinamismo a las antiguas regiones de exportación primaria (dejadas al margen por la industrialización, que se había concentrado en la región centro-sur), mediante la creación de la SUDENE, esto es, Superintendencia de Desarrollo del Noreste, entidad federal encargada de la planificación global de la principal zona que ofrecía caracteres de problema.

En su forma más simple, en el Plan se postulaba la inversión directa por parte del gobierno en el sector de energía y transporte y en algunas actividades industriales básicas, sobre todo la siderurgia y la refinación de petróleo, para las cuales había resultado insuficiente la iniciativa empresarial; también se prevía el otorgamiento de mayores concesiones y estímulos a la expansión y diversificación del sector secundario producto de bienes de capital

[12] Véase "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", *supra*, pp. 1-62.

[13] En el período 1947-60 la producción del sector primario creció a razón del 4.6 por ciento anual. En el último decenio la superficie cultivada se amplió en un 56 por ciento. Tales datos indican un crecimiento extensivo constante del sector; no se registra en el mismo período una elevación de la productividad física de la tierra con respecto a la mayor parte de los principales cultivos.

[14] Al conjunto de objetivos vinculados al sector agrícola, incluida la industria de fertilizantes, se destinaba el 3.2 por ciento del total de recursos previstos en el Plan.

[15] Sólo se incluyó un objetivo de formación de personal técnico que absorbía poco más del 3 por ciento de los recursos previstos.

y de insumos, cuya producción requería una gran densidad de capital.

Ante esos objetivos, que apuntaban a una vigorosa transformación de la estructura de la economía, perdían importancia las consideraciones sobre equilibrio de precios, situación del balance de pagos y comportamiento "sano" del sector monetario, fiscal y cambiario, aspectos que quedaban colocados en segundo plano y al servicio de la industrialización.

En tales condiciones, el Plan, fuera de proponer una concentración de las inversiones en la industrialización vertical, entrañaba una defensa del nivel de actividad de la economía. Se comprende el tremendo esfuerzo que exigía si se tiene presente que el sector externo ya se encontraba en una clara fase de estancamiento, y que no existían ahorros voluntarios de la cuantía necesaria ni conductos financieros que los hicieran llegar fluidamente a los sectores que se debían expandir. Dado un sistema financiero-intermediario orientado básicamente al servicio de una economía mercantil, y un sector público desprovisto de instrumentos eficaces de captación de recursos, el financiamiento del Plan traería consigo una intensificación de los desequilibrios de que ya adolecía el panorama económico. Por último, es preciso recordar en esta exposición inicial la insensibilidad demostrada por el Plan en lo relativo a transformaciones institucionales e instrumentales. Tal problema no se planteó. Cuando esos aspectos se revelaron como impedimentos a lo largo de la ejecución del Plan, se buscaron soluciones con un criterio pragmático y no mediante el análisis de las consecuencias generales que encerraban las innovaciones introducidas.

1. Los factores de adopción del "Plan de Metas"

En un plano más general de análisis, parece manifiesto que el "Plan de Metas" surgió del conflicto entre los sectores industriales y los intentos de política de estabilización. A riesgo de repetir algunos aspectos ya implícitos en la exposición de la fase de transición 1954-55, convendría destacar algunos factores principales de apoyo al Plan, que son útiles para comprender la forma como se llevó a cabo su ejecución.

Ya quedó señalado que en 1956 la economía brasileña presentaba un cuadro inquietante de desequilibrios. El estancamiento del sector externo, el nuevo ciclo expansivo de la producción nacional de café, la presencia de cuantiosos desequilibrios fiscales, en fin, la magnitud misma de los desequilibrios: todo parecía aconsejar prudencia en cuanto a las dimensiones y alcance de los objetivos propuestos a la política económica por la nueva administración. Sin embargo, los desequilibrios no fueron óbice para la formulación de un programa por el cual se proponían inversiones que significaban una vigorosa elevación de los gastos del sector público y postulaban un vigoroso adelanto de la industrialización. Pese a sus efectos a largo plazo de descompresión del estrangulamiento externo, la industrialización daría lugar forzosamente durante la ejecución de los programas a mayores importaciones de bienes de capital e insumos industriales, acentuando las presiones sobre la capacidad para importar. En suma, no sólo volvía la espalda a una política de estabilización sino que, dada su formulación, entrañaba una probable acentuación de los desequilibrios.

La opción por el desarrollo de preferencia a la estabilidad plantea una aguda interrogante. ¿Por qué el Brasil siguió este camino y no se inclinó a la adopción de la política escogida por otros países latinoamericanos ante un estancamiento semejante? En otras palabras, ¿por qué no se aceptó lo que se suele denominar "política del Fondo Monetario Internacional"? Sin lugar a dudas, el problema es demasiado complejo para que se pueda dar a la interrogante una respuesta cabal. Colocado el problema de la preferencia por el desarrollo en un elevado plano de abstracción, es posible identificar factores subjetivos y objetivos que hicieron posible esa elección.

Como factor subjetivo ya quedó señalada la toma de conciencia del problema económico brasileño como un problema de desarrollo industrial, tanto por parte de las empresas privadas como en la esfera gubernamental, que contaban además con el respaldo de los sectores más organizados de la opinión pública, movilizados en el mismo sentido bajo la bandera del nacionalismo orientado al desarrollo.

Entre los factores objetivos podrían indicarse los elementos de presión engendrados por la falta de complementación, ya mencionada en otra parte de este estudio, que caracterizaba a la industrialización anterior. Para situarse en forma clara en este punto, debe tenerse presente que la solución de tales problemas interesaba vitalmente al mundo empresarial. No había conflicto entre las finalidades de la política y los intereses de los sectores más dinámicos de esa clase. Por otra parte, el programa de financiamiento expansionista propuesto implícitamente por el Plan no afectaría a los intereses de dicho sector, como lo hubiera podido hacer un programa de captación de ahorros mediante la tributación o la emisión de títulos de la deuda pública. Muy al contrario, el financiamiento expansionista implícito abría posibilidades financiertas atractivas para las empresas privadas nacionales y extranjeras.

Además de todos estos puntos de apoyo, se plantea la situación objetiva más fundamental y peculiar del caso brasileño, a saber, que el proceso de desarrollo anterior y las características principales de la economía hacían posible la elección de tales objetivos. El sistema brasileño, sea por su grado de diversificación industrial, sea por la dimensión absoluta de su mercado, había llegado ya a una etapa en la cual esa elección era viable, mayormente cuando se contaba como seguro con un refuerzo del exterior, factor estratégico en tales circunstancias. Dicho de otra manera, formando contraste con lo que ocurrió en otros países del continente, la economía brasileña disponía de un radio de maniobra más amplio que le permitía escapar del dilema "estabilidad o desarrollo" e hizo posible la coexistencia del desarrollo y la inestabilidad.

Al observar ahora el asunto bajo el aspecto más concreto de los diversos objetivos dados, es posible localizar elementos más especiales de apoyo para el Plan.

Con respecto al primer conjunto de objetivos (energía-transporte) ha de tenerse presente que el "Plan de Metas" no era más que una ampliación y consolidación de programas iniciados en la primera mitad del decenio. El desequilibrio entre la estructura industrial privada y el sistema de transporte y de generación de energía se manifestó tardíamente en la expansión industrial. Ello se debe a las características de las actividades industriales establecidas en ese período, que podían ampliar su producción, con costos crecientes, frente a una oferta relativamente rígida de economías externas, pero que no se encontraban limitadas en forma absoluta por ese estrangulamiento. Cuando los desequilibrios estructurales se comprobaron y se hicieron críticos, se impuso una redistribución de re-

cursos en favor del sector público, lo que se inició con la creación en 1952 del BNDE y del Fondo de Reequipamiento Económico y siguió con la reforma cambiaria de 1953. Sin embargo, persistía la necesidad de ampliar, en forma más que proporcional, las inversiones en el sistema de transporte y de producción de energía.

En lo relativo a la creación de industrias intermedias básicas, subsistían motivos poderosos para provocar un apoyo efectivo de parte de los empresarios. El carácter no selectivo del sistema de estímulos a la sustitución de importaciones, que reservaba al mercado para lo que las autoridades cambiarias consideraban poco esencial, dio lugar a la constitución en esos años de un sector industrial inflado en las categorías menos necesarias y dependiente en alto grado de materias primas y otros insumos importados. Es cierto que la instalación anterior de un sector siderúrgico había aminorado esa dependencia, y ya en 1954 se había iniciado un esfuerzo para resolver el problema de la oferta de combustibles líquidos con la creación de Petrobrás; asimismo, algunos sectores productores de materias primas (cemento, papel, etc.) se habían expandido de manera razonable. Sin embargo, en términos generales, la industria intermedia no había acompañado el crecimiento del sector productor de bienes de consumo. Por consiguiente, no habiendo un esquema de decisión racional sobre el empleo de los recursos, se había acentuado la vulnerabilidad de la economía en razón de la rigidez introducida en la gama de importaciones. El sector industrial tenía conciencia de esta vulnerabilidad. Ante la poca agresividad demostrada por la industria privada en estos campos, ya se venía gestando un estado empresario industrial para colmar esa laguna, lo que mitigaba las resistencias.

Resulta, pues, que frente a tales problemas el sector industrial de la economía no tenía por qué oponerse a la adopción de un programa correctivo; al contrario, se trataba de inversiones impuestas por la dinámica de la economía. A decir verdad, el Plan sólo venía a coronar, en este sentido, un proceso por el cual desde comienzos del decenio el sector privado delegaba paulatinamente en el gobierno los poderes e instrumentos con que hacer frente a las tareas de la complementación industrial. Además, este sistema no perjudicaba directamente los intereses de ningún sector de la economía; y en un plano más próximo se encontraba un conjunto de empresas beneficiadas directamente por la expansión de los gastos públicos (grandes firmas contratistas, abastecedores del gobierno, etc.), que eran aliadas incondicionales de la formulación de estos objetivos.

Un segundo conjunto de objetivos guardaba relación con la creación de un sector productor de bienes de capital. Aquí, en contraste con los objetivos anteriores, cuya realización era indispensable al funcionamiento de la economía, los imperativos no eran tan manifiestos. Por supuesto que la sustitución de las importaciones de bienes de capital, a más de sus innegables ventajas a largo plazo, modificó durante la realización del Plan la dinámica de la economía. Sin embargo, no era "necesaria" para la corrección del desequilibrio del sector externo, puesto que en el período de realización del Plan actuó como un factor más de presión sobre la demanda de importaciones, siendo posible soslayarla únicamente mediante la adopción de una política extremadamente liberal en cuanto a la atracción de capitales del exterior. De todos modos, pese a no ser "necesaria" en este sentido, la adopción de estos objetivos fue inducida sin duda por la evolución anterior. Por un lado, la natural aspiración nacional a contar con industrias típicas de las economías maduras y la no existencia de intereses vulnerables por la competencia, dieron respaldo interno a la adopción de una política de estímulos. Por el otro, la demanda contenida de esos bienes, sobre todo de elementos de transporte, configuraba entre sus antiguos exportadores una estructura de intereses favorable a la producción interna de los mismos, cuya libre importación resultaba imposible. He ahí un hecho de innegable intervención en la formulación de estos objetivos.[16]

Si la consecución de los primeros objetivos era vital para el sistema económico, y la adopción de los segundos encontraba apoyo en el propio proceso anterior, en cambio el objetivo especial de construcción de una nueva capital (Brasilia) fue formulado en un plano de decisión autónoma del gobierno. Su adopción no significó una preferencia de parte de los intereses privados, dada la naturaleza de los recursos materiales y financieros ahí inmovilizados, que de otro modo se hubieran destinado probablemente a aumentar el número de casas construidas por el sistema de previsión social.

Cabe preguntarse ahora por qué el gobierno, al presentar un Plan que entrañaba un esfuerzo de inversión tan vigoroso y exigía medidas tan profundas de distribución sectorial e institucional de los ahorros, no elaboró al mismo tiempo un plan de financiamiento; sino que prefirió buscar la solución paralelamente a la ejecución del programa. La respuesta completa no cabría evidentemente en el ámbito de estas páginas. Sin embargo, resulta indiscutible que esa fue la línea de menor resistencia para la aceptación del Plan por el sector privado; la simple formulación de un programa de financiamiento hubiera podido despertar resistencias en esas esferas, que ya habían demostrado no estar dispuestas a aceptar reducciones de sus programas de expansión.

Es interesante señalar el hecho curioso de que, al adoptarse el Plan, la economía se encontraba en una clara fase de pérdida de intensidad del ritmo de crecimiento;[17] y que la adopción de dicho Plan, con sus formas empíricas y expansionistas de financiamiento, constituyó precisamente el factor para infundir dinamismo a la expansión privada en el período siguiente, dándose *a posteriori* una coincidencia de intereses que tal vez hubiera sido inaceptable con la formulación prematura de un plan de financiamiento que extrajera recursos del sector privado.

A este respecto conviene recordar que la aceleración del ritmo de crecimiento (en otras palabras, el éxito del Plan) actuó como factor de mitigación de tales desequilibrios, disipando con el incremento marginal del producto interno bruto los conflictos que hubieran podido impedir su continuación. Por otra parte, el programa de financiamiento inflacionario adoptado implícitamente para el Plan no desagradaba a la clase empresarial sino que al contrario merecía sus aplausos, pues le permitía, salvando un vacío de las instituciones financieras, el acceso a los recursos necesarios para financiar su expansión. A todas luces, esto constituyó otro elemento de apoyo al Plan, hecho realidad por el crecimiento económico. A pesar de la elevación del salario real de los trabajadores de la industria, el proceso inflacionario permitió que la empresa privada captase ahorros forzados mediante las tasas ele-

[16] Ese factor fue el principal, por ejemplo, para la adopción del programa de la industria de automóviles.

[17] La tasa de crecimiento del producto interno bruto real fue inferior en 1.9 por ciento a la tasa de crecimiento demográfico. En consecuencia, en 1956 el producto real por habitante disminuyó en 1.1 por ciento.

vadas de utilidades y el acceso fácil al crédito bancario. Tal cosa era posible gracias al aumento del producto, que impedía que el intenso proceso inflacionario asumiera una forma espiral.

Estas reflexiones guardan relación con los factores de sustentación del "Plan de Metas", los cuales resultaron decisivos, incluso en 1958 cuando llevaron a rechazar el intento de repetir la política de estabilidad preconizada por el Fondo Monetario Internacional.[18] Páginas adelante se examinarán esos aspectos más a fondo.

2. Finalidades y resultados del "Plan de Metas"

El examen más detenido de las finalidades alcanzadas pone de manifiesto el esfuerzo que realizó la economía en ese período, e ilustra también el profundo proceso de transformaciones estructurales que atravesó el sistema económico. No se dispone de datos seguros sobre lo que representó el "Plan de Metas" en inversiones realizadas bajo su égida, pero en la sexta exposición sobre el "Programa de Reequipamiento Económico" se presentan estimaciones expresadas como proporciones del producto interno bruto (PIB) que permiten apreciar el monto de aquéllas relacionadas directamente con el Plan. Las proporciones varían de 7.6 por ciento en 1957 a 4.1 por ciento en 1961. Este dato, comparado con la tasa media de inversión fija, que en el período 1957-60 representó el 14.5 por ciento del producto interno bruto, define parcialmente la amplitud de la acción del Plan. Además, en cuanto al tipo de inversiones realizadas, la participación del sector público en la inversión fija de la economía aumentó de 25.6 por ciento en 1953-1956 a 37.1 por ciento en 1957-60; pero estos datos no muestran en toda su extensión el papel desempeñado por el estado, ya que en los cálculos de las cuentas nacionales sus empresas están comprendidas en el sector privado.[19]

Es verdad que tales indicadores señalan la dimensión del esfuerzo impuesto a la economía, pero es preciso considerar la composición del Plan para evaluar la profundidad de las transformaciones cualitativas a que se sometió el país. Por otra parte, ahí residen los aspectos que singularizan el "Plan de Metas", ya que es probable que éste haya representado en América Latina la acción más amplia orientada por el estado con miras a la implantación de una estructura industrial integrada verticalmente. Pese al carácter precario de las cifras que se presentan en el cuadro 1, la previsión de la composición de las inversiones que exigiría el Plan indica claramente la preocupación dominante por la transformación cualitativa de la economía mediante la creación de industrias productoras de insumos básicos, de un importante sector productor de bienes de capital y de los servicios públicos de apoyo.

Los distintos objetivos perseguidos se pueden clasificar en cuatro grandes grupos. En el primero entran las inversiones directas del gobierno en el sistema de transporte y generación de energía; en virtud del segundo se ampliaban o instalaban sectores productores intermedios, y en este grupo sobresalía por su significación el objetivo siderúrgico; el tercero se refería a las industrias productoras de bienes de capital; y, por último, venía la construcción de la nueva capital del país.[20] Es verdad que en esta clasificación no se incluyen ciertos objetivos vinculados a la comercialización y almacenamiento de productos agropecuarios, a la expansión de las exportaciones de mineral de hierro y a las actividades primarias, ni se consideran tampoco las inversiones de carácter social. Sin embargo, la escasa magnitud de tales objetivos permite mencionarlos sólo marginalmente en la presentación del Plan.

a) *Energía*

El esfuerzo principal se realizaría con miras a la ampliación de la capacidad generadora de energía eléctrica. En este sector la falta de inversiones públicas compatibles con la ampliación de las inversiones privadas, durante el período que se extiende desde la terminación de la guerra hasta fines del decenio de 1940, había ocasionado una grave crisis en los primeros años del decenio siguiente. Es verdad que esta crisis se superó rápidamente en 1954-1956, gracias al crecimiento de la capacidad generadora instalada de energía eléctrica que podía dar apoyo a la

[18] Ese plan conocido con el nombre de "programa de estabilización monetaria para el período de septiembre de 1958 a diciembre de 1959" tuvo vida efímera igual que sus predecesores y provocó cambios en la dirección de la política monetario-financiera del país.

[19] Informaciones al respecto ofrece Aníbal Villela, "As empresas do governo federal e sua importancia na economía nacional, 1956-60", *Revista Brasileira de Economia*, año 16, No. 1 (marzo de 1962), pp. 97-113.

[20] Los recursos para este objetivo no figuran en el cuadro 1.

Cuadro 1

INVERSION EXIGIDA POR EL PLAN DE METAS, 1957-61

	Costo estimado de los bienes y servicios producidos en el país (miles de millones de cruceros)	*Bienes y servicios importados*		*Inversión total estimada (miles de millones de cruceros)*	*Porcentaje del total*
		Millones de dólares	*Equivalencia en miles de millones de cruceros*		
Energía	110.0	862.2	44.3	154.3	43.4
Transportes	75.3	582.6	30.0	105.3	29.6
Alimentación	4.8	130.9	6.7	11.5	3.2
Industrias de base	34.6	742.8	38.1	72.7	20.4
Enseñanza	12.0	—	—	12.0	3.4
Total	*236.0*	*2 318.5*	*119.1*	*355.8*	*100.0*

Fuente: BNDE, *VI Exposiçao sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico.*

Cuadro 2

DATOS RELATIVOS A LA EVOLUCION ENERGETICA DURANTE EL CURSO DEL PLAN DE METAS, 1951-62

Año	*Electricidad: capacidad instalada de las centrales (miles de kW)*		*Petróleo bruto (miles de barriles diarios)*				*Importación de combustibles (millones de dólares de 1955)*		*Carbón mineral (miles de toneladas)*			*Consumo aparente de carbón mineral según sus usos*					
	Al 31 XII (1)	*Crecimiento anual* (2)	*Producción nacional* (3)	*Consumo nacional* (4)	$\frac{(3)}{(4)} \times 100\%$ (5)	*Capacidad de refinación* (6)	*Gasolina* (7)	*Petróleos combustibles* (8)	*Producción* (9)	*Importación* (10)	*Total* (11)	*Ferrocarriles* (12)	*Navegación* (13)	*Metalurgia* (14)	*Centrales termoeléctricas* (15)	*Producción de gas* (16)	*Otros usos* (17)
1951	—	—	—	—	—	—	85.0	58.7	1 963	1 005	—	—	—	—	—	—	—
1952	—	—	—	—	—	—	102.9	69.2	1 960	885	—	—	—	—	—	—	—
1953	—	—	—	—	—	—	94.0	77.0	2 025	466	—	—	—	—	—	—	—
1954	2 806	—	—	—	—	—	102.5	93.6	2 055	468	—	—	—	—	—	—	—
1955	3 149	343	5.6	180.0	3.0	108.3	43.1	73.4	2 268	564	—	—	—	—	—	—	—
1956	3 550	402	11.1	199.8	5.5	108.3	26.1	71.4	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1957	3 767	217	27.7	187.2	14.8	108.3	24.8	57.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1958	3 993	226	51.8	215.3	24.1	108.3	36.2	66.3	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1959	4 115	122	64.6	225.6	28.6	108.3	25.6	63.5	1 284	766	2 050	467.9	58.4	728.9	416.7	348.1	29.5
1960	4 800	685	75.5	240.3	31.4	218.6	42.8	71.6	1 277	928	2 205	339.2	23.5	1 011.9	438.5	371.6	20.4
1961	5 205	405	95.4	—	—	308.6	38.9	42.3	1 321	919	2 240*	352.7*	23.8*	1 012.7*	451.7*	377.9*	21.1*
1962	5 783	578	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1955-62	—	2 978	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

FUENTES:
Cols. (1) y (2): BNDE, *XI Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico.*
Cols. (3) a (6): Consejo de Desarrollo, Consejo Nacional del Petróleo.
Cols. (7) y (8): CEPAL, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", cuadro 15.
Cols. (9) a (17): IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil.*
* Datos preliminares sujetos a revisión.

continua expansión industrial,[21] pero era menester velar por el mantenimiento de una tasa de crecimiento de la producción de energía eléctrica superior a un diez por ciento anual. Con este fin, el objetivo de ampliación de la capacidad instalada de energía eléctrica con su correspondiente sistema de distribución se fijó en 5 millones de kW para 1960, y también se proyectó el comienzo de obras que elevasen la capacidad en más de 60 por ciento para 1965. Esos objetivos se lograron prácticamente, como se puede apreciar en el cuadro 2, con lo que se evitó una deficiencia de energía a lo largo de la ejecución del programa. En vista de la relación producto/capital más elevada de los proyectos de grandes dimensiones, el esfuerzo de construcción de nuevas centrales hidroeléctricas se concentró básicamente en las de gran tamaño. Los cuantiosos recursos que exigen tales proyectos, sus largos períodos de maduración y su baja rentabilidad, dieron lugar a que el sector público ampliase su participación como productor de energía.

En 1954, con la creación de la empresa estatal Petrobrás, se había definido una política petrolera que, por una parte, perseguía la sustitución integral de las importaciones de combustibles líquidos mediante la instalación de refinerías y, por otra, previo establecimiento de un programa de exploraciones, la ampliación de la producción nacional de petróleo. El "Plan de Metas" vino a materializar esa política, proponiendo la ampliación de la capacidad de refinación a 308 000 barriles diarios para fines de 1960 y la de producción nacional a 100 000 barriles diarios. El logro de estos objetivos se puede apreciar en el cuadro 2.

En el sector de energía, el programa proponía también la modificación estructural de la industria carbonera. Esta se hallaba en crisis por la conversión de la red ferroviaria a motores diesel, lo que dejó sin demanda los tipos inferiores de carbón, de producción obligatoria. Es verdad que la producción de carbón no se expandió a 3 millones de toneladas, como se proponía para 1960, e incluso se contrajo; sin embargo, durante la realización del Plan se echaron las bases para modificar la composición interna de la demanda de carbón, al darse principio a la construcción de centrales termoeléctricas junto a la boca de las minas.

b) *Transportes*

En este sector, el "Plan de Metas" trataba de intensificar el proceso de transformación de la anterior estructura de los transportes, heredada de la fase de exportación primaria. Con este objeto las inversiones previas se concentraban en la renovación del equipo ferroviario, la ampliación y pavimentación de las carreteras, el mejoramiento de los puertos y la modernización de la marina mercante. El examen de las cifras del cuadro 3 da una idea de conjunto de los objetivos perseguidos en este sector y de la proporción que representaba el programa sectorial correspondiente.

El programa de renovación del equipo ferroviario concentraba todos los recursos del sector en el perfeccionamiento del sistema ya existente, ya que el concepto del ferrocarril como medio de ampliación de la frontera agrícola fue sustituido por el concepto de la carretera de penetración. Por lo tanto, en el plan ferroviario se proponía agregar 440 locomotoras eléctricas-diesel y 12 000 vagones, y colocar 791 000 toneladas de rieles, 6 770 durmientes y 15 millones de metros cúbicos de balasto en las vías férreas de mayor densidad de circulación. Además, en el sector ferroviario había el propósito de construir 1 624 km de nuevas vías para conectar sistemas ferroviarios antiguos que sirven a las actividades de exportación. A decir verdad, esos objetivos, con ser tan vastos, no habrían permitido, aunque se hubieran cumplido totalmente, la corrección de los desequilibrios del sector; tal cosa no sólo hubiera exigido mayores inversiones sino ciertas modificaciones en la definición de la política ferroviaria. En todo caso, debido a problemas de financiamiento los objetivos ferroviarios no se cumplieron en su totalidad, sobre todo en lo relativo a adquisición de vagones (tan sólo 7 052 hasta 1960) y en la reparación de la vía permanente (se cumplió cerca del 80 por ciento del objetivo). Sin embargo, la conversión a motores diesel y el mejoramiento de las condiciones de tráfico hicieron que en el período 1955-60 el volumen de carga transportada aumentara en 21.7 por ciento y el número de pasajeros en 19 por ciento. La extensión de la red sólo se amplió en 3.2 por ciento. (Véase el cuadro 4.)

Contrastando con el sector ferroviario, en el cual no se alcanzaron todos los objetivos, el sector caminero creció vertiginosamente en extensión y calidad, sobre todo por lo que respecta a las carreteras federales y de los estados. En el período 1955-61, la extensión de éstas aumentó en 47.7 por ciento, al paso que la red pavimentada crecía en 351 por ciento. En el Plan se incluían únicamente las carreteras federales: en principio, estaba prevista la construcción de 10 000 km de carreteras nuevas, el mejoramiento de 3 800 km y la pavimentación de 3 000 km. En 1957 se ampliaron estos objetivos para incluir la construcción de 12 000 km y la pavimentación de 5 000 km; y a fines de 1958 el notable éxito del programa permitió ampliar el objetivo de planificación a 5 800 km.

[21] La potencia instalada, que era de 1 883 000 kW en 1950, se duplicó prácticamente en la primera mitad del decenio, pues en 1956 alcanzaba a 3.55 millones de kW.

Cuadro 3

INVERSION BRUTA EN TRANSPORTES COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

Años	*En ferrocarriles*	*En carreteras*	*En vehículos*		*En puertos y barcos*	*En aviones y aeropuertos*	*Total*	
			Incluidos los autos	*Excluidos los autos*			*Incluidos los autos*	*Excluidos los autos*
1950-54	0.82	1.25	2.00	1.34	0.15	0.13	4.35	3.69
1957-59	1.04	1.74	2.75	1.90	0.19	0.16	5.88	5.03

FUENTE: APEC, *Estudos semestrais*, mayo de 1963 (reproduce datos del estudio publicado por la Comisión de Planificación Nacional).

Cuadro 4

FERROCARRILES, 1952-61

Año	*Extensión de la red (km)*	*Carga transportada (ton/km)*	*Pasajeros transportados (pasajeros/km)*
1952	37 019	229 257	279 542
1953	37 032	228 839	298 746
1954	37 190	233 235	319 783
1955	37 092	258 805	334 851
...	...	...	...
1959	37 710	319 114	388 212
1960	38 287	315 053	401 543
1961	38 185	296 967	441 396

FUENTE: IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil.*

Cuadro 5

EXTENSION DE LA RED DE CARRETERAS FEDERALES BRASILEÑAS, 1955 Y 1961

(*Kilómetros*)

Categoría	*Extensión al terminar el año*	
	1955	*1961*
Total	*459 714*	*499 550*
Carreteras federales	*22 250*	*35 419*
Pavimentadas	2 376	9 591
No pavimentadas	19 874	25 828
Carreteras de los estados	*54 048*	*77 293*
Pavimentadas	757	4 542
No pavimentadas	54 291	72 751
Carreteras municipales	*383 416*	*386 838*

FUENTE: BNDE, *XI Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico.*

Por las cifras del cuadro 5 puede verse que el objetivo se alcanzó totalmente, ya que desde 1955 hasta 1961 se construyeron 12 169 km y se pavimentaron 7 215 km de carreteras federales.

En lo relativo al transporte marítimo, en el "Plan de Metas" se preveían inversiones para el aumento de la marina mercante y para ampliar los puertos y dotarlos de equipo. En 1955 la situación de la marina nacional era la siguiente en cuanto a los barcos de más de 100 toneladas: cabotaje, 315 unidades con 600 000 toneladas; de alta mar, 20 con 150 000: petroleros, 31 con 217 000; y fluviales, 53 con 23 000. En el Plan se concede importancia especial a la flota de petroleros y de cabotaje, previéndose la incorporación en ellas de 200 000 y 330 000 toneladas, respectivamente. En cuanto a la flota de alta mar, a la que sólo correspondía el 11.2 por ciento del total de los fletes de importación, en el Plan se preveía sólo la incorporación de 30 000 toneladas. Sin embargo, las medidas adoptadas para lograr una mejor utilización de la flota disponible permitieron que la participación nacional en los fletes de importación se elevase a 18.7 por ciento en 1959. El éxito alcanzado en la ampliación de la marina mercante fue prácticamente total. En efecto, entre 1956 y fines de 1960 se incorporaron embarcaciones con un total de 550 000 toneladas, correspondiendo 299 000 a los petroleros, 179 000 a los barcos de cabotaje, 64 000 a los de alta mar y 8 000 a la flota fluvial.[22]

[22] Datos tomados de Consejo de Desarrollo, *Relatório do período de 1956-60.*

Tales inversiones fueron acompañadas de una renovación parcial de las instalaciones portuarias, que constituían otro evidente punto de estrangulamiento del sistema nacional de transporte. En el cuadro 6 puede apreciarse claramente el estancamiento e incluso la decadencia de este sector. El movimiento de embarcaciones nacionales (de bandera brasileña), que corresponde a grandes rasgos al comercio de cabotaje, se redujo de 18 425 000 toneladas en 1934 a 15 617 000 toneladas en 1958.

La solución definitiva del problema portuario es compleja, por abarcar importantes aspectos de orden administrativo que no se pueden resolver independientemente de los problemas de la marina mercante no abordados en el Plan. Este sólo se ocupó del aspecto más propiamente físico del asunto, reclamando la ampliación de las zonas de atraque de diversos puertos, la adquisición de equipo de carga y descarga, la realización de obras de dragado en 23 puertos y la compra de equipo de dragado. Desde este punto de vista el programa alcanzó éxito, sobre todo en lo que toca a las instalaciones y a la adquisición de equipo de dragado, según afirma el informe del Consejo de Desarrollo. Sin embargo, los resultados en lo relativo a movimiento portuario todavía son bastante poco satisfactorios, como puede verse por el cuadro 6.

Cuadro 6

ENTRADA DE BARCOS EN PUERTOS BRASILEÑOS,[a] 1934-61

(*Miles de toneladas de registro*)

Año	*Barcos nacionales*	*Barcos extranjeros*	*Total*
1934	18 425	29 106	47 531
1935	18 592	27 275	45 867
1937	20 876	29 164	50 040
1938	21 001	30 258	51 259
1948	18 374	26 058	44 432
1949	17 281	27 923	45 204
1952	18 025	32 594	50 619
1954	16 728	36 689	53 417
1955	14 974	35 863	50 837
1957	16 928	38 308	55 236
1958	15 647	40 958	56 605
1960	—	—	59 294
1961	—	—	60 985

FUENTE: IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil.*

[a] Hasta 1958 las cifras se refieren a los puertos de Santos, Río de Janeiro, Salvador, Recife y Río Grande. A partir de 1959 se incluyen todos los puertos.

Cuadro 7

AVIACION CIVIL, 1951-60

Año	*Recorrido total de los viajes (millones de km)*	*Pasajeros/km transportados (millones de pasajeros/km)*
1951	96.1	1 492
1952	96.6	1 505
1953	104.2	1 692
1954	112.9	1 814
1955	121.0	1 899
...	...	...
1959	134.0	2 870
1960	145.8	3 529

FUENTE: IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil.*

En cuanto al transporte aéreo nunca hubo problemas de gran envergadura, ya que este sector en todo momento ha acompañado satisfactoriamente el crecimiento de las necesidades. El objetivo comprendía la renovación del material de vuelo, la expansión de una adecuada infraestructura de vuelo y la creación de la industria aeronáutica. Sólo en este último punto el programa no logró éxito, ya que la mencionada industria permaneció en estado incipiente. El comportamiento de este sector puede verse en el cuadro 7.

c) *Industrias intermedias*

El segundo grupo de objetivos, que comprendía el sector de bienes intermedios, englobaba tanto la expansión de las actividades ya existentes en el país como la instalación de nuevos e importantes segmentos de las actividades industriales. Entre las primeras tuvieron mayor relieve la industria siderúrgica y la del cemento, aunque ésta menos que aquélla.

En el campo siderúrgico ya se había dado el paso importante de la construcción por el gobierno federal de la central de Volta Redonda. En 1955 la capacidad productora de la industria ascendía a 1.2 millones de toneladas de acero bruto, con lo que se abastecía aproximadamente el 80 por ciento del mercado nacional. En el Plan se preveía la expansión a 2.3 millones de toneladas para 1960, y el comienzo de obras que permitiesen llegar a 3.5 millones de toneladas en 1965. El objetivo no consistía propiamente en el autoabastecimiento, sino más bien en garantizar el suministro necesario para hacer frente al crecimiento de la economía sin recargar el balance de pagos. Tanto es así, que el monto absoluto de las importaciones incluso creció algo a lo largo del período, como puede verse en el cuadro 8. Este cuadro muestra también el éxito completo que se alcanzó, no sólo en lo relativo a la producción de lingotes sino también a la de laminados, cuyo objetivo era el de duplicar en 1960 la producción de 1955.

Tal como la siderurgia, la industria brasileña del cemento también llegó a su madurez a partir de la segunda guerra mundial, aunque su fundación datase de comienzos de este siglo. En 1955 la producción nacional de cemento Portland común llegaba ya a 2 700 000 toneladas, lo que más o menos correspondía al 90 por ciento del consumo aparente.

En el "Plan de Metas" se fijó la expansión de la capacidad productora en 5 millones de toneladas para 1960, no sólo para hacer frente al crecimiento de la demanda sino para lograr la total independencia con respecto al abastecimiento externo. El objetivo se alcanzó plenamente, como puede verse por los datos de producción e importación presentados en el cuadro 9.

Cuadro 8

SIDERURGIA, 1956-61
(*Miles de toneladas*)

Año	Acero en lingotes		Laminados	
	Producción nacional	Importación	Producción nacional	Importación
1956	1 365	339	1 074	242
1957	1 470	509	1 130	383
1958	1 659	279	1 304	205
1959	1 866	651	1 492	499
1960	2 279	558	1 707	434
1961	2 485	433	1 928	331

FUENTE: BNDE, *XI Exposição sôbre o Programa de Reaparelhamento Econômico.*

Cuadro 9

CEMENTO PORTLAND COMUN, 1951-62
(*Miles de toneladas*)

Año	Producción nacional	Importación
1951	1 441	394
1952	1 614	638
1953	2 041	812
1954	2 418	982
1955	2 734	332
1956	3 278	242
1957	3 376	31
1958	3 769	9
1959	3 798	0
1960	4 418	29
1961	4 678	0
1962	5 039	...

FUENTES:
Sobre producción, datos del Sindicato da Indústria de Cimento. Sobre comercio exterior e importaciones, datos del SEEF del Ministerio de Hacienda. Información citada por la CEPAL en "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", *loc. cit.*

Los demás sectores productores de insumos que se incluyeron en el Plan fueron los de metales no ferrosos, álcalis, celulosa y papel de imprenta, caucho y fertilizantes.

Por lo que se refiere a los metales no ferrosos, el problema principal estriba en el escaso conocimiento del subsuelo del país, de modo que sólo han podido identificarse algunos yacimientos comercialmente explotables. No es posible así prescindir del comercio exterior, excepto en lo relativo al estaño cuyas importaciones representaron en 1961 menos del 15 por ciento de la oferta interna. Sin embargo, el descubrimiento de grandes yacimientos de plomo, como también de nuevos procedimientos para la obtención de zinc y níquel a partir de minerales abundantes en el país, ha dado nuevo estímulo a la producción de estos metales. De todos modos, el alto grado de incertidumbre que todavía caracteriza esas exploraciones no permitió la cuantificación de los objetivos. Por tal motivo, con excepción del aluminio cuyo objetivo de producción era de 18 000 toneladas anuales para 1960, únicamente se aspiraba a "expandir la producción".

La observación del cuadro 10 permite conocer la marcha del programa y los resultados satisfactorios obtenidos con el aluminio, el plomo y el estaño. Sin embargo, cabe señalar que se iniciaron y están en marcha algunos proyectos relativos al zinc y al níquel, lo que mejora las perspectivas para el quinquenio 1961-65. Unicamente para el cobre no se divisa, a plazo mediano, solución alguna que no sea el comercio exterior.

En lo relativo a los álcalis, el objetivo consistía en terminar la instalación de la Compañía Nacional de Alcalis, empresa estatal con capacidad para producir 140 000 toneladas. En realidad se trataba de un paso de gran importancia, ya que la capacidad instalada en ese sector sólo llegaba en 1955 a 35 000 toneladas. Sin embargo, las obras sufrieron retraso, de modo que la empresa sólo pudo inaugurarse en 1960; ya en 1961 su capacidad era de 200 toneladas diarias de carbonato de sodio y 247 de sosa

Cuadro 10

PRODUCCION NACIONAL DE METALES NO FERROSOS, 1955-61

(*Toneladas*)

Año	*Aluminio*	*Plomo*	*Cobre*	*Estaño*	*Níquel*	*Zinc*
1955	1 664	4 027	399	1 203	39	—
1956	6 278	4 543	1 349	1 568	59	—
1957	8 837	7 046	1 960	1 423	68	—
1958	9 190	4 635	1 500	1 527	72	—
1959	15 187	5 526	1 800	1 530	89	—
1960	16 573	9 976	1 212	2 330.	95	—
1961	18 467	12 527	1 659	...	95	—

FUENTES: *Anuário Estatistico do Brasil*; Consejo de Desarrollo, *Relatório do periodo 1956-60.*

cáustica, siendo el consumo aparente de 246 y 460 toneladas diarias, respectivamente.[23]

En cuanto al objetivo en materia de papel y celulosa, el problema mayor radicaba en el papel de imprenta, cuya producción estaba afectada por las facilidades extremadas que se otorgaban al producto importado. Sólo en 1957, mediante la nueva ley de aranceles, se crearon condiciones mejores tales como la subvención al productor nacional; pero tampoco fueron suficientes para asegurar el éxito del programa, cuyo objetivo era la producción de 130 000 toneladas para 1960. La producción efectiva en ese año sólo fue de 60 000 toneladas, o sea, menos de 50 por ciento de lo previsto.[24]

En cambio, con la celulosa el programa logró un éxito relativo. El objetivo era producir 260 000 toneladas para 1960; la producción efectiva en ese año fue de 210 300 y en 1962 llegó a 298 300, lo que corresponde más o menos al 87.3 por ciento del consumo aparente.[25]

El programa relativo al caucho (65 000 toneladas en 1960) tenía como objetivo básico la instalación para 1961 de una fábrica de caucho sintético con una capacidad de 40 000 toneladas al año. Esta sería la forma de resolver el problema de la oferta de ese insumo, puesto que hacía mucho que se hallaba estancada la producción de caucho natural, sin posibilidad alguna de expansión a mediano plazo. En realidad, la producción de caucho natural descendió de unas 30 000 toneladas en el trienio 1952-54 a menos de 23 000 en el trienio 1958-60.

La fábrica de caucho sintético quedó a cargo de Petrobrás, que la instaló junto a una de sus refinerías, con la capacidad que le fija el Plan y dentro del plazo previsto. También cabe señalar que en 1959 se creó una sociedad mixta, bajo el control del gobierno del estado de Pernambuco, con el objeto de hacer funcionar una fábrica de caucho sintético de una capacidad inicial de 20 000 ton. Esta empresa se halla en una adelantada fase de instalación. Al mismo tiempo se llevaron a cabo proyectos de plantación racional de árboles de caucho, para buscar solución a largo plazo al problema del caucho natural.

Como objetivo en materia de fertilizantes se establecería una producción para 1960 de 120 000 toneladas de abonos químicos nitrogenados y fosfatados. Esto representaba ciertamente un paso importante de avance, ya que en 1955 la producción nacional sólo satisfacía el 5 por ciento del consumo aparente de abonos nitrogenados y el 12 por ciento de los fosfatados; en 1960 estas proporciones aumentaron al 23 y 58 por ciento, respectivamente. (Véase el cuadro 11.) Sin embargo, no conviene dar a estos resultados más importancia de la que tienen por ser bien conocido el reducido consumo de fertilizantes que hace la agricultura brasileña.

d) *Industrias de bienes de capital*

El conjunto de objetivos relativos a la producción de bienes de capital comprende las industrias del automóvil,[26] de construcción naval, de construcciones mecánicas y de material eléctrico pesado.

[23] Estimaciones presentadas en el *Relatório* del Consejo de Desarrollo.

[24] Consejo de Desarrollo, *Relatório do periodo 1956-60.*

[25] IBGE, *Anuário Estatistico do Brasil.*

[26] Esta industria se incluye en el sector productor de bienes de capital por corresponder en ese período una alta proporción a la producción de camiones.

Cuadro 11

CONSUMO APARENTE DE FERTILIZANTES, 1950-61

(*Miles de toneladas*)

Año	*Abonos nitrogenados*			*Abonos fosfatados* (P_2O_5)			*Abonos potásicos* (K_2O)
	Producción	*Importación*	*Total*	*Producción*	*Importación*	*Total*	*Importación*
1950	0.75	13.44	14.19	6.0	44.84	50.84	23.52
1951	0.76	17.80	18.56	6.45	67.12	73.57	28.71
1952	0.83	9.76	10.61	8.44	38.48	46.92	15.35
1953	0.93	19.65	20.58	8.53	56.28	64.81	31.23
1954	1.27	16.49	17.76	12.08	65.31	77.39	28.35
1955	1.22	21.79	22.96	23.84	64.73	88.57	49.52
1956	1.39	28.85	30.24	23.55	70.01	93.56	41.63
1957	1.19	27.36	28.56	41.38	77.31	118.70	60.19
1958	2.58	38.81	41.40	53.48	89.87	143.35	65.08
1959	10.68	34.11	44.78	68.49	55.52	124.00	57.43
1960	17.73	51.04	66 76	77.43	54.16	131.60	106.15
1961	12.02	43.04	56.06	69.77	49.00	118.77	70.73

FUENTES: CACEX, Consejo de Desarrollo, BNDE, DNPM, SEEF, SIACESP, PETROBRAS, CSN. Datos presentados en *Conjuntura Econômica.*

La decisión de crear en el país una industria automovilística obedece en parte a decisiones anteriores; de ahí se siguió la modificación ya señalada de la estructura del sistema de transporte, mediante la cual el transporte caminero aumentó su proporción en el total de carga transportada de 25 por ciento en 1948 a 48 por ciento en 1953.[27]

El hecho de que el objetivo en materia automovilística condujese a la nacionalización de los vehículos pasó a ser uno de los alicientes más importantes para la expansión de la industria de construcciones mecánicas. Son de sobra conocidos los efectos estimulantes que dicha industria ejerce hacia atrás, por ser tan compleja la fabricación de ese producto. Como ejemplo puede mencionarse que en 1955 la industria de piezas de automóviles abarcaba unas 700 fábricas, cifra que en 1960 subió a 1 200. Las inversiones en este sector, que hasta 1956 se estimaban en unos 117.1 millones de dólares, sólo en el período 1955-60 se elevaron a 8 100 millones de cruceros y 161.1 millones de dólares. El crecimiento de la flota de camiones difícilmente pudiera haberse efectuado, en condiciones de estrangulamiento del sector externo, sin la implantación de la industria en el país. Es innegable, con todas las reservas que se puedan formular sobre la manera como fue implantada, que la creación de una industria automovilística constituyó uno de los puntos más importantes del "Plan de Metas"

Hasta 1955 las actividades en este sector estaban reducidas a la producción, por la Fábrica Nacional de Motores, de unos 2 500 camiones al año con un índice de nacionalización de 54 por ciento del peso, y al montaje de vehículos y fabricación de piezas. El objetivo de esta materia, como ya quedó señalado, tenía un doble aspecto: simultáneamente era un objetivo de producción y de índices de nacionalización. En lo relativo al primer aspecto, proponía la fabricación en el período 1957-60 de 347 000 vehículos, cuya distribución puede verse en el cuadro 12. En cuanto a la nacionalización, se trataba de lograr para 1960 la sustitución por piezas nacionales de aproximadamente el 90 por ciento del peso de los vehículos. El monto de las inversiones previstas, calculado a base de los proyectos aprobados por el Grupo Ejecutivo de la Industria Automovilística (GEIA), ascendía a 17 300 millones de cruceros y 332.4 millones de dólares. El objetivo prácticamente se alcanzó, como puede observarse en el cuadro 12, tanto en lo relativo a la producción como a los índices de nacionalización.

Además, conviene destacar que en 1960 el GEIA aprobó proyectos de fabricación de tractores, sobre todo livianos y medianos, programando una producción de 31 000 unidades en los dos primeros años de la industria, o sea, a partir de 1960. Asimismo fijó un índice inicial de nacionalización de 70 por ciento del peso, que debería llegar a 95 por ciento en 1962. Como puede verse por el cuadro 13, los resultados fueron bastante modestos, quedando muy alejados del logro del objetivo.

Un objetivo de carácter semejante al de la industria automovilística, aunque más modesto dentro del campo del Plan, fue el relativo a la construcción naval. Fue más modesto en la misma medida en que se atribuyó mayor importancia al programa de transporte caminero que al marítimo o fluvial; y fue semejante en lo que respecta a la transmisión de su dinamismo al resto de las actividades industriales, por más que no se hubiesen programado índices de nacionalización. Hasta 1957 toda la industria se reducía a algunos astilleros capaces de producir embarcaciones pequeñas y realizar reparaciones de menor cuantía.

Como objetivo se proponía la creación de dos astilleros adecuados para la producción de grandes unidades y la renovación de 14 ya existentes, a fin de dotar al país de una capacidad total nominal de 130 000 toneladas anuales, cifra que posteriormente se amplió a 160 000. También se proponía la construcción de tres diques secos para navíos hasta de 35 000, 10 000 y 5 000 toneladas. El costo del programa se estimó en 806 millones de cruceros y 8.6 millones de dólares. Hasta 1960 el Grupo Ejecutivo de la Industria de Construcción Naval, que llegó a transformarse en el Consejo Coordinador de la Industria de Construcción Naval, había aprobado 12 proyectos, dos de los cuales se referían a la construcción de grandes astilleros con capacidad de 60 000 y 40 000 toneladas por año. El total de proyectos aprobados hasta 1960 correspondía a una capacidad nominal de 158 000 toneladas por año, con excepción de la producción de dragas (un proyecto) y la reparación de embarcaciones (un proyecto).

Cuadro 12

INDUSTRIA AUTOMOVILISTICA, 1957-60

A. Metas y producción efectiva

(*Miles de unidades*)

Categoría	*Meta*	*Producción efectiva*
Camiones y autobuses	170.8	154.7
"Jeeps"	66.3	61.3
Camionetas	52.6	53.2
Automóviles	58.0	52.0
Total	*347.7*	*321.2*

B. Indices de nacionalización, en peso

(*Porcentajes*)

Categoría	*Indices previstos para 1960*	*Indices alcanzados al 30-VI-62*
Automóviles	95	89.3
Camiones livianos, Camiones medianos, Camiones pesados	90	93.0
Autobuses		86.4
Camionetas	90	94.3
"Jeeps"	95	90.9

FUENTES: Consejo de Desarrollo, *Relatório do período 1956-60* IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil, 1962.*

Cuadro 13

PRODUCCION DE TRACTORES, 1960-62

(*Unidades*)

Año	*Livianos*	*Medianos*	*Pesados*	*Total*
1960[a]	—	37	—	37
1961	25	1 573	80	1 678
1962	1 984	4 779	823	7 586

FUENTE: IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil, 1963.*
[a] La producción se inició en diciembre.

[27] *La creación de la industria automovilística brasileña analizada como un caso de programación sectorial* (ST/ECLA/Conf.11/L.31).

Cuadro 14

INSTALACIONES PARA LA REFINACION DEL PETROLEO Y LAS INDUSTRIAS PETROQUIMICAS, 1961-70

Instalaciones	*Necesidades medias anuales en el período 1961-70*	*Capacidad productora en 1961*
Tanques de almacenamiento (toneladas)	55 660	45 000
Depósitos de presión—ciclones; tuberías de gran diámetro; juntas de expansión (toneladas)	7 178	7 000
Intercambiadores de calor: condensadores de superficie (m^2 de superficie de calentamiento)	100 700	35 300
Generadores de vapor—hornos de calentamiento directo (verticales) (m^2 de superficie de calentamiento)	31 600	41 000
Estructuras metálicas—hornos de calentamiento directo (horizontales) (toneladas)	11 410	53 500

FUENTE: *Los equipos básicos en el Brasil, op. cit.*, cuadros 9 y 11.

A la naciente industria se le han hecho ya varios pedidos, y en 1960 se botó al agua una embarcación de 1 550 toneladas. Los índices de nacionalización en el valor alcanzados en 1963 por los tres astilleros principales, con excepción de la máquina, eje, hélice, rodamientos y engranajes, pasan del 50 por ciento y en muchos casos son superiores al 90 por ciento.

El último objetivo referente a la producción de bienes de capital tiene que ver con la implantación de la industria de construcciones mecánicas y la de material eléctrico pesado. Hasta 1955 no había nada, fuera de la producción de aparatos eléctricos para el hogar, aparatos livianos, generadores pequeños, motores y otras máquinas y aparatos de pequeño tamaño. Semejante panorama tendría que modificarse, como es natural, a consecuencia de los programas de electrificación, de la implantación de una industria automovilística nacional, etc., en suma, de una política que procuraba integrar verticalmente las actividades industriales del país.

Con este fin, en el Plan se programaba la instalación y ampliación de las industrias de construcciones mecánicas pesadas, de material eléctrico pesado y de máquinas industriales, aunque sin cuantificar los objetivos por alcanzar. Según el Consejo de Desarrollo,[28] en el período 1955-60 la producción de máquinas y equipo en general aumentó en más de 100 por ciento y la de material eléctrico pesado en más de 200 por ciento, y el sector pasó a producir gran número de bienes de capital que antes se importaban. De acuerdo con estimaciones presentadas en el Plan Trienal, el esfuerzo realizado ya había reducido aproximadamente a un tercio, a fines del decenio, la participación externa en la oferta global de bienes de capital.[29]

El obstáculo principal para la implantación de este sector en una economía subdesarrollada es el que se relaciona con la dimensión del mercado, ya que el problema tecnológico ha sido superado con cierta facilidad. Por tal motivo, la instalación de esas industrias se ha orientado hacia la producción de los tipos de máquinas y equipo de uso relativamente universal, tales como generadores, motores eléctricos, hornos, etc., dejando en segundo plano la fabricación de los tipos de uso más especializado.

La cuantificación de la capacidad instalada en este tipo de industria es tarea difícil, dada la gran flexibilidad de las líneas de producción. En este sentido, la evaluación del esfuerzo realizado en el período cubierto por el "Plan de Metas" sólo puede hacerse en forma aproximada, a partir del potencial productivo existente en 1961 y considerando que en 1955 no había casi nada, a excepción de las máquinas-herramientas. En los cuadros 14 al 18 se presentan a título indicativo algunos datos referentes a las instalaciones para la refinación del petróleo, para la generación de energía eléctrica, para la fabricación de cemento, para la producción de papel y celulosa y para la industria de máquinas-herramientas, que proceden de investigaciones llevadas a cabo por la CEPAL.[30]

[28] *Relatório do período 1956-60.*

[29] Porcentaje calculado sobre la base del valor en cruceros, de los bienes de capital en 1958. La cifra sobreestima el componente nacional debido a la elevada subvención a tales importaciones.

[30] *Los equipos básicos en el Brasil* (E/CN.12/619/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 63.II.G.2) y *Las máquinas-herramientas en el Brasil* (E/CN.12/633), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 63.II.G.4).

Cuadro 15

INSTALACIONES PARA LA GENERACION DE ENERGIA ELECTRICA,[a] 1961-71

(*Toneladas*)

Instalaciones	*Demanda probable*	*Producción nacional*
Turbinas	48 860	42 700
Generadores	65 310	68 500
Transformadores-elevadores	15 798	23 770

FUENTE: *Los equipos básicos en el Brasil, op. cit.*, cuadros 23, 25 y 27.

[a] Estimaciones a base de los planes de ampliación.

Cuadro 16

INSTALACIONES PARA LA FABRICACION DE CEMENTO, 1962 y 1970

(*Toneladas*)

	Demanda probable	*Capacidad de producción*
1962	12 970	11 400
1970	29 100	11 400

FUENTE: *Los equipos básicos en el Brasil, op. cit.*, cuadro 39.

Cuadro 17

INSTALACIONES PARA LA FABRICACION DE PAPEL Y CELULOSA,* 1961-70

(*Toneladas*)

	Demanda	*Capacidad de producción*
1961-65	18 500	20 500
1966-70	31 700	20 500
Total	*50 200*	*41 000*

FUENTE: *Los equipos básicos en el Brasil, op. cit.*, cuadro 50.
* Sólo las de uso específico para esta industria.

Cuadro 18

PRODUCCION E IMPORTACION DE MAQUINAS-HERRAMIENTAS, 1955 Y 1961

(*Toneladas*)

Máquinas	*Producción*		*Importación*	
	1955	*1961*	*1955*	*1961*
Tornos	2 681.9	5 265.0	1 665.8	2 911.5
Fresadoras	42.2	289.8	585.2	2 288.6
Taladros	164.9	794.9	495.2	2 696.8
Cepilladoras	498.4	1 369.4	196.7	756.1
Roscadoras	3.6	35.0	63.2	182.0
Sierras	19.5	342.4	87.8	174.9
Rectificadoras	3.0	57.1	632.8	2 042.0
Afiladoras	—	69.3	...	...
Prensas	...	3 890.0	...	...
Martillos (neumáticos)	...	24.8	...	...
Laminadoras	...	1 071.2	...	...

FUENTE: *Las máquinas-herramientas en el Brasil, op. cit.*, cuadros 41 y 35.

e) *Brasilia*

Uno de los aspectos más importantes del "Plan de Metas" era el que se refería a la construcción de una nueva capital en el interior del país, no por la urgencia de la tarea, sino por la amplia magnitud de los recursos comprometidos y por sus aspectos de impulsión política. Sin embargo, no carecían de importancia los aspectos económicos del proyecto, desde el punto de vista de lo que significaba como ampliación del espacio económico del sistema. Esto obedece principalmente a la construcción de la red de carreteras que facilitó el acceso a grandes extensiones de territorio nacional, como puede apreciarse por los datos siguientes.

	Longitud de la carretera (km)
Belo-Horizonte-Brasilia	700
Goiania-Brasilia	200
Belem-Brasilia	2 000
Fortaleza-Brasilia	1 500
Acre-Brasilia	2 500

FUENTE: *Conjuntura Econômica*, diciembre de 1962.

La evaluación de las inversiones realizadas en la construcción de Brasilia es tarea difícil por no existir estimaciones oficiales. Las cifras disponibles, a precios corrientes, fueron estimadas por la Fundación Getulio Vargas y dieron los siguientes resultados en precios corrientes, que corresponden al período comprendido entre 1957 y fines del primer semestre de 1962:

	Miles de millones cruceros
Sector público	139
Sector privado	10
Total	*149*

A precios de 1961, estos gastos fueron estimados en la suma de 250 000 a 300 000 millones de cruceros, lo que significa que Brasilia movilizó del 2 al 3 por ciento del producto interno bruto de ese período.

El éxito de este objetivo puede deducirse de los siguientes datos presentados en el Mensaje al Congreso Nacional en 1962: población estimada de Brasilia al 30 de septiembre de 1961, 200 000 habitantes; número de edificios de albañilería, 5 144; en construcción, 144; potencia instalada, 16 200 kW; calles pavimentadas, 111 km; teléfonos instalados, 5 750.

f) *Otros objetivos*

Se pueden mencionar también otros objetivos de reducida importancia.

Los referentes a la alimentación no configuraron un programa agrícola, como pudiera parecer a primera vista. No se perseguía directamente la ampliación de la producción agrícola, excepción hecha del trigo, con el cual, por lo demás, hubo un fracaso total: la producción fue de 871 000 toneladas en 1955 y de 370 000 en 1960, siendo así que para estos años se programaba una de 1.5 millones de toneladas.

Se procuró atacar el problema mediante la expansión de los servicios de comercialización y con la fabricación de tractores y fertilizantes, materias ya tratadas en otras secciones; en forma directa, sólo se abordó la estructura de la producción agropecuaria con un modesto objetivo de mecanización, que permitió aumentar el número de tractores en uso de 45 000 en 1955 a 77 362 en 1960, cifra todavía insignificante para la extensión de la superficie agrícola del país. Al problema del abastecimiento de carne se hizo frente con un objetivo de mataderos industriales que, fuera de ser modesto, ni siquiera se cumplió plenamente, según puede verse en el cuadro 19.

Puede verse, pues, que la capacidad diaria de matanza, que en 1955 era de 15 300 cabezas, en cinco años aumentó a 18 200. Asimismo, en lo que atañe a la comercialización, los objetivos tampoco se cumplieron, siendo notorio el fracaso del objetivo de bodegas refrigeradas, según puede verse en el cuadro 20.

La expansión de las exportaciones de mineral de hierro se fijó teniendo en cuenta las posibilidades de absorción del mercado internacional. Habida consideración de este dato, se formuló el objetivo de exportación en la cifra de

Cuadro 19

CAPACIDAD DIARIA DE MATANZA PROGRAMADA Y REALIZADA EN LOS MATADEROS INDUSTRIALES, 1956-60

(*Unidades*)

	Programada	*Realizada*
Vacunos	2 750	2 200
Porcinos	1 100	700
Total	*3 850*	*2 900*

FUENTE: Consejo de Desarrollo, *Relatório do período 1956-60.*

Cuadro 20

EJECUCION DEL PROGRAMA DE COMERCIALIZACION, 1956-60

(*Toneladas*)

	Aumento previsto de la capacidad de almacenamiento	*Aumento efectivo*
Bodegas y silos	800 000	569 233
Bodegas refrigeradas. .	45 000	8 014

FUENTE: Consejo de Desarrollo, *Relatório do período 1956-60.*

8 millones de toneladas; en 1955 las exportaciones ascendieron a 2 565 000 toneladas, lo que equivale a 30 millones de dólares.

El grueso de las inversiones estuvo concentrado en los sistemas de transporte y embarque, colocados bajo la responsabilidad directa del sector público así como la mayor parte de las actividades de producción (el 75 por ciento de la expansión prevista estaba a cargo de una empresa estatal). El objetivo quedó cumplido en 65 por ciento, habiéndose exportado 5.24 millones de toneladas en 1960, con un valor de 53.6 millones de dólares.[31]

3. Características de la política económica del período

Los problemas del aparato instrumental manejado por el "Plan de Metas" se tratarán en el lugar correspondiente; entretanto, interesa poner de relieve las características principales de la política económica de ese período, y de modo especial examinar cómo fue posible asignar al Plan la proporción considerable de recursos reales destinados al logro de sus objetivos y captar los recursos monetarios necesarios para su financiamiento.

A este respecto, conviene descomponer la política económica del "Plan de Metas" en cuatro partes básicas. La primera consiste en el tratamiento sumamente favorable a la entrada de capital extranjero, que hizo posible obtener los recursos externos necesarios para el Plan. La segunda reposa en la ampliación de la participación directa del sector público en la formación interna de capital, no sólo recurriendo a las fuentes tradicionales de recursos fiscales sino también a un financiamiento característicamente inflacionario, sobre todo para saldar los importantísimos déficit extrapresupuestarios, bajo la responsabilidad directa del Banco del Brasil. La tercera gran línea de política económica del período estriba en el esfuerzo por canalizar recursos privados hacia los objetivos que el Plan consideró estratégicos. Los estímulos no sólo permitieron las inversiones prioritarias sino que también redujeron su costo monetario. Si por una parte esto dio lugar a la apropiación privada de una parte considerable del excedente constituido en ese período, por otra tuvo efectos positivos para la orientación de las asignaciones privadas de conformidad con los objetivos del Plan. Por último, la cuarta de las grandes líneas de política económica consiste en el modo de enfocar el problema de la estabilidad. Al permitir una elevada tasa de inflación (cerca de 20 por ciento por año), y ya se dijo que esta inflación obedeció en buena medida al financiamiento de los gastos públicos, el Plan colocó a disposición de las empresas privadas un mecanismo de captación de ahorros forzosos de la comunidad, que resultó útil a sus planes de expansión. Sin embargo, era necesario que el desarrollo del proceso inflacionario no se desbocara a fin de que no se esterilizara su función de mecanismo para la captación de recursos. Por eso la política "antiinflacionaria" no se daría por enterada de la presencia de tan elevada tasa, sino que echaría mano de todos los expedientes que, sin eliminar las causas fundamentales del alza de precios (lo que equivaldría a cerrar las posibilidades de ejecución total del Plan), sirviesen para contener dicha tasa dentro de límites compatibles con el funcionamiento de la economía. Con un gran número de expedientes que se describen más adelante se procuró y se logró, en la segunda mitad del decenio de 1950, convivir con el proceso inflacionario, mitigando las tensiones más superficiales y trasladando hacia el porvenir la fecha de su aceleración. De esa manera se impulsó lo que se ha denominado con razón la carrera entre el "Plan de Metas" y el movimiento inflacionario.

El éxito logrado por el Plan en esta batalla diaria con la inflación, la cual le era favorable pero en todo momento amenazaba también con socavarle el camino, no fue ajeno, como ya se ha visto, al rápido ritmo de crecimiento alcanzado. Al permitir la ampliación del salario real de la población dotada de poder político evitó que en la segunda mitad del decenio de 1950 se repitiera la coyuntura de 1952, cuando una elevación brusca y considerable de las escalas de salarios echó combustible a la hoguera de la inflación, después de un trienio en que las restricciones a los salarios habían corroído el ingreso real de la población urbana, conteniendo en ese sentido el alza de los precios.

a) *La política con respecto al capital extranjero*

Antes de entrar a un breve examen de las medidas relacionadas con la entrada de capitales extranjeros es útil aludir al panorama del comercio exterior en la segunda mitad del decenio de 1950. Las exportaciones, que habían crecido sustancialmente en el primer quinquenio en virtud del alza del precio del café, alcanzando un promedio de 1 566 millones de dólares en los años 1951-54, comenzaron a declinar a partir de 1955 y no había indicios de una rectificación de esa tendencia.[32] Por otra parte los compromisos asumidos con anterioridad exigían un esfuerzo adicional para cubrirlos,[33] de manera que se iba agravando la situación del balance de pagos.

Habida cuenta de esta circunstancia, es fácil apreciar la significación estratégica del endeudamiento exterior en el período del "Plan de Metas", el cual permitió obtener anualmente alrededor de 350 millones de dólares por año, encaminados además hacia la realización de las inversiones prioritarias señaladas por el programa.

A partir de 1953 el gobierno adoptó una política sumamente liberal para la incorporación de capital extranjero, política que contrastaba con la seguida en años anteriores. Todas las transacciones financieras de este sector pasaron a realizarse a través de un mercado en que el tipo de cambio se determinaba libremente. A partir de 1954 (ley 2145), y con mayor firmeza en 1955 (instrucción

[31] SEEF del Ministerio de Hacienda, *Estatística do Comércio Exterior do Brasil.*

[32] Las exportaciones llegaron a un promedio de 1 305 millones de dólares en el trienio 1957-59.

[33] Las amortizaciones crecieron de 108 millones anuales de dólares en 1951-54 hasta 385 millones en 1957-59.

Cuadro

RECURSOS EXTRANJEROS PARA EL

(*Millones*

Sector	1955				1956					
	Financiamientos		Inversiones	Total	Financiamientos		Inversiones	Total	Financiamientos	
	Con prioridad	Sin prioridad			Con prioridad	Sin prioridad			Con prioridad	Sin prioridad
Total general (A + B)	79.4	—	31.3	110.7	253.4	57.5	55.7	366.6	234.7	217.1
A. Total de los objetivos (I a V)	78.1	—	15.2	93.3	241.1	57.5	16.4	315.0	204.8	217.1
I. Sector de energía	40.4	—	2.5	42.9	23.9	—	—	23.9	67.2	—
1. Energía eléctrica	40.4	—	—	40.4	5.3	—	—	5.3	67.2	—
2. Energía nuclear	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
3. Carbón mineral	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
4. Petróleo (producción)	—	—	2.3	2.3	—	—	—	—	—	—
5. Petróleo (refinación)	—	—	0.2	0.2	18.6	—	—	18.6	—	—
II. Sector de transportes	31.4	—	0.0	31.4	82.7	—	0.0	82.7	105.2	—
6. Ferrocarriles (modernización)	31.4	—	—	31.4	52.6	—	—	52.6	21.1	—
7. Ferrocarriles (construcción)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8. Carreteras (pavimentación)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
9. Carreteras (construcción)	—	—	—	—	—	—	—	—	4.2	—
10. Puertos y dragados	—	—	0.0	0.0	—	—	—	—	7.2	—
11. Marina mercante	—	—	—	—	10.8	—	—	10.8	23.4	—
12. Transporte aéreo	—	—	—	—	19.3	—	0.0	19.3	49.3	—
III. Sector de alimentación	—	—	1.4	1.4	8.1	—	0.4	8.5	7.3	28.9
13. Producción agrícola (trigo)	—	—	1.1	1.1	—	—	0.3	0.3	—	—
14. Bodegas y silos	—	—	—	—	—	—	0.1	0.1	7.3	—
15. Bodegas refrigeradas	—	—	—	—	2.0	—	—	2.0	—	—
16. Mataderos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
17. Mecanización de la agricultura	—	—	—	—	6.1	—	—	6.1	—	28.9
18. Fertilizantes	—	—	0.3	0.3	—	—	—	—	—	—
IV. Sector de industrias de base	6.3	—	11.3	17.6	126.4	57.5	16.0	199.9	25.1	188.2
19. Siderurgia	6.3	—	0.5	6.8	51.6	—	3.5	55.1	10.5	—
20. Aluminio	—	—	0.5	0.5	—	—	—	—	1.7	—
21. Metales no ferrosos	—	—	—	—	0.4	—	—	0.4	4.0	—
22. Cemento	—	—	—	—	5.4	—	—	5.4	0.8	—
23. Alcalis	—	—	—	—	1.3	—	—	1.3	0.2	—
24. Celulosa y papel	—	—	0.1	0.1	13.5	—	0.8	14.3	5.4	—
25. Caucho	—	—	—	—	—	—	1.0	1.0	—	—
26. Exportación de minerales	—	—	1.4	1.4	3.9	—	1.7	5.6	—	—
27. Industria automovilística	—	—	—	—	45.6	57.5	6.2	109.3	2.3	188.2
28. Construcción naval	—	—	6.7	6.7	2.4	—	—	2.4	—	—
29. Industria de construcciones metálicas y material eléctrico pesado	—	—	2.1	2.1	2.3	—	2.8	5.1	0.2	—
V. Sector de enseñanza	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
30. Personal técnico	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
B. Otros financiamientos no relacionados con los objetivos	1.3	—	16.1	17.4	12.3	—	39.3	51.6	29.9	—

FUENTE: Informes de la SUMOC.

[a] Financiamientos autorizados por la SUMOC e inversiones directas con licencia de la CACEX, de conformidad con el Plan de Metas.

[b] Financiamientos por concepto de piezas complementarias para la industria automovilística.

[c] Piezas complementarias para la industria automovilística y máquinas e instrumentos agrícolas (decreto 40260, de 1o. de noviembre

[d] Además de los financiamientos citados en la nota [c], comprende también los autorizados en los saldos de que trata el inciso II del

[e] A partir de la instrucción 208, de 27 de junio de 1961, todos los financiamientos externos pasaron a contar con remesas al tipo

113 de la SUMOC), se establecieron dentro de este esquema general dispositivos mediante los cuales la CACEX (Oficina de Comercio Exterior), después de un examen técnico de la solicitud, podía hacer concesiones adicionales a los sectores de "especial interés para el desarrollo de la economía nacional", que resultaban especialmente atractivas. Por ese procedimiento el organismo podría conceder un tipo de cambio favorable para la remesa de utilidades y amortizaciones de inversiones directas del exterior. Respecto a las utilidades, se permitía remitirlas con esas facilidades hasta el límite de un 10 por ciento del capital registrado de la empresa, cuyo monto se fijaba al tipo de cambio libre, lo que elevaba considerablemente la rentabilidad en moneda extranjera de la inversión. Con respecto a los financiamientos concedidos desde el exterior, con tal de que su liquidación se realizara en un plazo no infe-

21

DESARROLLO ECONOMICO,* 1955-61
de dólares)

1957		1958				1959				1960				1961		
		Financiamientos				Financiamientos				Financiamientos						
Inversiones	Total	Con prioridad	Sin prioridad	Inversiones	Total	Con prioridad	Sin prioridad	Inversiones	Total	Con prioridad	Sin prioridad	Inversiones	Total	Financiamientos (total)	Inversiones	Total
108.2	560.0	392.4	115.0	82.5	589.9	354.7	42.9	65.8	463.4	242.1	62.8	106.8	411.7	128.1	39.2	167.3
47.7	469.6	372.5	114.9	72.1	559.5	349.3	40.1	53.7	443.1	228.0	53.6	84.8	366.4	117.1	27.5	144.6
0.7	67.9	133.7	—	—	133.7	95.7	—	—	95.7	64.2	—	—	64.2	19.1	—	19.1
—	67.2	122.7	—	—	122.7	54.7	—	—	54.7	54.3	—	—	54.3	13.9	—	13.9
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2.2	—	—	2.2	—	—	—
0.7	0.7	—	—	—	—	23.0	—	—	23.0	—	—	—	—	4.1	—	4.1
—	—	11.0	—	—	11.0	18.0	—	—	18.0	7.7	—	—	7.7	1.1	—	1.1
0.8	106.0	185.4	—	1.1	186.5	74.8	0.3	0.0	75.1	41.0	—	—	41.0	46.4	—	46.4
—	21.1	104.6	—	0.7	105.3	0.3	0.3	0.0	0.6	9.2	—	—	9.2	32.1	—	32.1
—	—	47.2	—	—	47.2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	8.9	—	0.4	9.3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	4.2	6.1	—	—	6.1	0.1	—	—	0.1	—	—	—	—	—	—	—
—	7.2	6.8	—	—	6.8	15.0	—	—	15.0	—	—	—	—	—	—	—
—	23.4	—	—	—	—	23.7	—	—	23.7	22.1	—	—	22.1	14.3	—	14.3
0.8	50.1	11.8	—	—	11.8	35.7	—	—	35.7	9.7	—	—	9.7	—	—	—
3.3	39.5	4.5	11.3	0.7	16.5	1.5	8.2	—	9.7	3.0	39.2	12.2	54.4	0.3	4.0	4.3
2.2	2.2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1.1	8.4	3.2	—	—	3.2	0.1	—	—	0.1	0.3	—	—	0.3	—	—	—
—	—	—	—	—	—	0.2	—	—	0.2	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	28.9	0.6	11.2	0.7	12.5	1.0	8.2	—	9.2	2.4	39.2	12.2	53.8	0.0	4.0	4.0
—	—	0.7	0.1	—	0.8	0.2	—	—	0.2	0.3	—	—	0.3	0.3	—	0.3
42.9	256.2	48.9	103.6	70.3	222.8	177.3	31.6	53.7	262.6	115.3	14.4	72.6	202.3	51.3	23.5	74.8
—	10.5	18.6	—	—	18.6	129.9	1.4	—	131.9	89.6	10.0	5.5	105.1	31.4	2.8	34.2
—	1.7	—	—	0.3	0.3	5.5	—	0.8	6.3	—	1.3	0.0	1.3	—	2.3	2.3
—	4.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.3	0.3
—	0.8	—	4.9	1.3	6.2	—	2.1	0.2	2.3	—	3.1	—	3.1	2.4	1.3	3.7
—	0.2	—	—	—	—	5.0	—	—	5.0	—	—	—	—	0.2	—	0.2
—	5.4	3.6	—	8.3	11.9	—	—	0.0	0.0	12.8	—	0.2	13.0	0.0	6.4	6.4
5.0	5.0	—	—	—	—	4.5	—	—	4.5	—	—	—	—	—	—	—
1.4	1.4	1.7	—	—	1.7	12.5	—	—	12.5	—	—	—	—	—	—	—
32.3	222.8	25.0	98.7	59.1	182.8	17.6	28.1	46.8	92.5	12.9	—	56.3	69.2	16.7	3.5	20.2
—	—	—	—	—	—	2.1	—	3.3	5.4	—	—	6.4	6.4	—	1.6	1.6
4.2	4.4	—	—	1.3	1.3	0.2	—	2.6	2.8	—	—	4.2	4.2	0.6	5.3	5.9
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4.5	—	—	4.5	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4.5	—	—	4.5	—	—	—
60.5	90.4	19.9	0.1	10.4	30.4	5.4	2.8	12.1	20.3	13.9	9.2	22.0	45.1	11.0	11.7	22.7

de 1956).
artículo 7 del decreto 42820, de 16 de diciembre de 1957.
de cambio libre.

rior a cinco años, se aseguraba también un tipo de cambio favorable para las amortizaciones e intereses, siempre que los últimos no pasaran del 8 por ciento del principal. A las empresas favorecidas con esos créditos se les aseguraba, después de la inscripción de la operación, prioridad y garantía para las transferencias de divisas al exterior. Asimismo se inscribían como ahorro externo todas las reinversiones realizadas. Las importaciones de bienes de capital, tanto del sector privado como del público, que no requerían cobertura inmediata de divisas por parte de las autoridades cambiarias, se efectuaron con arreglo a estas leyes de excepción.

Durante la fase de implantación del Plan, el sector público echó mano de estos instrumentos forjados por la administración anterior, a fin de estimular la industrialización en los sectores que se consideraban de mayor

interés. Dentro de una política general, ya de por sí atractiva para los inversionistas externos, el gobierno poseía la facultad de hacer en casos aislados mayores concesiones a los ahorros externos aplicados a sectores prioritarios.

Es fácil de comprender la importancia de esa política si se tiene presente que los bienes de capital importados eran componente indispensable del tipo de industrialización por el que atravesaba la economía y que, no habiendo ingresos de exportación disponibles, la realización completa de las importaciones necesarias dependía de que se obtuvieran financiamientos externos. Por otra parte, para que el empresario realizara inversiones en proyectos de larga gestación, no existiendo un mercado interno de capitales, dicha fórmula (los financiamientos externos) eran la condición mínima de que se efectuara la inversión. Si se tienen presentes estos elementos se comprenderá por qué el medio principal de orientación de las inversiones privadas durante el período del Plan consistió en la utilización de estos arbitrios. En esta materia es interesante hacer constar la alta proporción de los financiamientos dentro del total de entradas de capital externo. En el período 1955-62, a los financiamientos externos para proyectos determinados correspondió el 81.7 por ciento del total de entradas autónomas de capitales.

La situación se resume en el conjunto de los cuadros 21 al 23.

Además de los estímulos permitidos por la legislación sobre capital extranjero, el gobierno tenía otra fuente de concesiones en esta materia: por medio del BNDE aseguraba a los empresarios el acceso a créditos del exterior ofreciendo la corresponsabilidad para el pago del endeudamiento externo. Esta garantía, muchas veces decisiva para el éxito del financiamiento externo, otorgaba a ese banco poderes de orientación de las inversiones privadas y constituía, por este aspecto, una pieza fundamental de la política de capital exterior del Plan. (Véase el cuadro 24.)

En los últimos años del quinquenio, al agotarse las líneas tradicionales de crédito externo se echó mano de ciertos expedientes "desesperados" para resolver temporalmente el punto muerto externo, que podría malograr algunos objetivos esenciales del Plan. Con este objeto se realizaron operaciones de "canje" (*swaps*), que consistían en que el Banco del Brasil contraía una deuda en dólares, entregando cruceros al depositante de las divisas; a éste se le garantizaba el derecho de realizar en cierta fecha la operación a la inversa, recibiendo al mismo tipo de cambio los dólares anteriormente depositados. Tales prácticas permitieron captar divisas adicionales, y aunque representaron una de las formas más onerosas de obtener ahorros del exterior, sirvieron para mitigar un estrangulamiento amenazador.

Observada en forma panorámica, la política del "Plan de Metas" en lo relativo al capital extranjero presenta un conjunto de prácticas que resultaron sumamente eficaces para la obtención de recursos externos, vitales para el éxito del Plan; si bien, por la forma como se obtuvieron, fueron muy costosas para la nación. Uno de los peligros implícitos en esa política, sobre el cual se han escrito muchas páginas, es que podría permitir que se contabilizaran como capitales del exterior sumas superiores a las incorporadas efectivamente. Tales prácticas hicieron posible que una proporción del excedente generado internamente en la economía quedara en manos de las empresas que disfrutaban de los beneficios legales, que equivalían a una subvención. Facilitaron la concentración de las actividades industriales, pues el disfrute de las concesiones legales ponía a las empresas beneficiadas en situación de controlar a las demás del sector. Sin embargo, aunque a esta política se le puedan hacer tales reproches, hay que juzgarla en su conjunto teniendo presente que cumplió una función de respaldo de las importaciones de bienes de capital, en unas circunstancias en que hubiera sido difícil la adopción de otras medidas.

b) *Ampliación de la participación directa del sector público*

En esta sección se procura destacar el aspecto cuantitativo de la participación directa del estado en la ejecución del "Plan de Metas". En otro lugar de este estudio se examinarán los aspectos cualitativos de esa ampliación y sus consecuencias instrumentales, así como la transformación institucional que entrañaba tal expansión de las funciones estatales.

Resulta ocioso insistir en los motivos que llevan naturalmente a los países subdesarrollados a un crecimiento más que proporcional de la participación directa del estado en las corrientes integrantes de la demanda global. Esto obedece, bien a las mayores necesidades de capital social básico, bien a la inercia empresarial para echar a andar ciertos sectores industriales, bien a la mayor demanda de servicios públicos y gastos sociales que trae consigo la urbanización. Tratándose del "Plan de Metas" la formulación inicial de las inversiones públicas se puede apreciar en el cuadro 25.

Los cálculos hechos por la Fundación Getulio Vargas muestran con claridad la amplitud del aumento resultante. En efecto, la participación del gobierno en la formación bruta de capital fijo (excluidas las empresas estatales) creció del 25.6 por ciento en el cuatrienio 1953-56 hasta el 37.1 por ciento en los cuatro años del "Plan de Metas". Como se advirtió, esta cifra no ilustra plenamente el aumento relativo del sector público en el proceso de ahorro e inversión, ya que no se considera el papel desempeñado por las empresas estatales. De incluirse sólo las del gobierno federal, la participación aumentaría a 47.8 por ciento en el período 1957-60. Habida cuenta de la acumulación de existencias de café, correspondería al estado el 75 por ciento de las inversiones en la formación de existencias durante el período del Plan. Por último, a base de los datos presentados en el Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social 1963-65, se registra una ampliación en el período 1947-60 de la participación gubernamental en los gastos de consumo de 14.3 a 20.3 por ciento, tomando los años límites de la serie. En este período, el consumo público creció en términos reales a una tasa anual de 8.3 por ciento, contra 5.3 por ciento que fue la tasa de aumento del consumo privado.

Observada esta ampliación desde otro punto de vista, queda de manifiesto una transformación de la estructura de las operaciones crediticias. La participación del sector público en los saldos de los préstamos a fines de año, aumentó del 15.3 por ciento en el trienio 1954-56 al 19.5 por ciento en el trienio siguiente. Durante ese período crece también la participación del Banco del Brasil en el total de las operaciones bancarias: a fines del decenio de 1950 ya otorgaba aproximadamente la mitad del total de préstamos al sector privado. Esta ampliación del papel desempeñado por el banco oficial no excluyó de esos recursos al sector privado, ya que éste también se

Cuadro 22

FINANCIAMIENTOS AUTORIZADOS (PARA PROYECTOS DETERMINADOS) DISTRIBUIDOS POR ENTIDADES FINANCIADORAS Y SECTORES DE ACTIVIDAD, 1957-61[a]

(*Millones de dólares*)

Entidades financieras extranjeras	*Total general*	*Industria de base*	*Agricultura y ganadería*	*Industrias livianas*	*Transportes*	*Comunicaciones*	*Servicios públicos*	*Otros fines*
1957 *Total*	*492.6*	*278.9*	*35.0*	*31.4*	*41.7*	*5.6*	—	—
Internacionales—BIRF								
Oficiales	76.5	26.4	—	17.2	32.9	—	—	—
Varios								
Eximbank								
Particulares	416.1	252.5	35.0	14.2	108.8	5.6	—	—
Reducciones posteriores	—	—	—	—	—	—	—	—
1958 *Total*	*495.7*	*284.9*	—	*19.2*	*173.8*	*8.6*	*9.2*	—
Internacionales—BIRF								
Oficiales								
Varios								
Eximbank								
Particulares	310.1	199.3	—	19.2	73.8	8.6	9.2	—
Reducciones posteriores	—	—	—	—	—	—	—	—
1959 *Total*	*369.4*	*332.0*	*8.2*	*1.2*	*13.0*	—	*15.0*	—
Internacionales—BIRF	13.4	13.4	—	—	—	—	—	—
Oficiales	55.2	23.6	5.2	—	11.4	—	15.0	—
Varios	5.4	0.2	5.2	—	—	—	—	—
Eximbank	49.8	23.4	—	—	11.4	—	15.0	—
Particulares	294.8	289.0	3.0	1.2	1.6	—	—	—
Reducciones posteriores	6.0	6.0	—	—	—	—	—	—
1960 *Total*	*304.9*	*205.4*	*36.5*	*1.3*	*44.4*	*5.9*	*6.0*	*5.4*
Internacionales—BIRF	—	—	—	—	—	—	—	—
Oficiales	42.4	9.9	14.8	—	13.2	—	—	4.5
Varios	35.2	9.4	14.8	—	11.0	—	—	—
Eximbank	7.2	0.5	—	—	2.0	—	—	4.5
Particulares	264.4	193.4	21.7	1.3	31.2	5.9	6.0	0.9
Reducciones posteriores	2.1	2.1	—	—	—	—	—	—
1961 *Total*	*130.2*	*76.7*	—	*2.3*	*48.2*	*0.2*	*0.2*	*2.6*
Internacionales—BIRF	—	—	—	—	—	—	—	—
Oficiales	10.0	2.5	—	—	7.5	—	—	—
Varios	7.5	—	—	—	7.5	—	—	—
Eximbank	2.5	2.5	—	—	—	—	—	—
Particulares	118.1	72.1	—	2.3	40.7	0.2	0.2	2.6
Reducciones posteriores	2.1	2.1	—	—	—	—	—	—

FUENTE: Informes de la SUMOC.

[a] Se incluyen piezas complementarias para la industria automovilística, la de tractores y la de centrales telefónicas, así como la importación de maquinaria agrícola.

favoreció con la expansión de las operaciones de esa institución. Al acentuarse la dependencia de las empresas con respecto a los préstamos oficiales, aumentó, por lo menos en teoría, el papel desempeñado por el estado como orientador de las actividades económicas. Este punto se tratará mejor en otro lugar de este estudio.

Semejante ampliación de la proporción del producto interno bruto, correspondiente al sector público significó responsabilidades adicionales para los mecanismos de financiamiento. Aunque se haya recurrido a las fuentes tradicionales, es necesario dejar constancia de que, en su mayor parte, los recursos se obtuvieron por la vía expansionista gracias a cuantiosos déficit de caja del sector público, con el aumento consiguiente del total de los medios de pago. Los intentos parciales para contener la multiplicación de las nuevas emisiones bancarias aumentaron la importancia del banco oficial en las operaciones crediticias.

c) *El estímulo a las inversiones privadas prioritarias*

El tercer gran pilar de la política económica del Plan consistía en la concesión de mayores estímulos a las inversiones privadas que se orientasen hacia los sectores en él incluidos. Esas concesiones se pueden dividir en tres grandes grupos. En el primero, se garantizaba el acceso y se aseguraban condiciones sumamente favorables (porque suponían una reducción de los costos monetarios de inversión) para la obtención de financiamientos externos. En el segundo se concedían créditos a largo plazo, con bajo tipo de interés y períodos prolongados para empezar a pagar y para seguir amortizando, que cubrían una parte importante de la inversión fija prioritaria. En el tercero, se reservaba el mercado interno para los nuevos sectores industriales por instalar.

El primer conjunto de concesiones ya fue objeto de examen sumario. El segundo se puede apreciar con ayuda

Cuadro 23

INVERSIONES Y FINANCIAMIENTOS DE PROYECTOS DETERMINADOS INSCRITOS EN LA SUMOC, DISTRIBUIDOS POR EL PAIS DE ORIGEN, 1955-61

(Millones de dólares)

País	*1955*		*1956*		*1957*		*1958*		*1959*		*1960*		*1961*	
	Inversiones	*Financiamientos*	*Inversiones*	*Financiamientos*	*Inversiones*	*Financiamientos*	*Inversiones*	*Financiamientos*	*Inversiones*	*Financiamientos*	*Inversiones*	*Financiamientos*	*Inversiones*	*Financiamientos*
Estados Unidos	12.0		24.3		61.4		55.4	285.9	23.3	93.9	36.5	72.3	10.8	59.5
República Federal de Alemania	7.1		17.3		8.7		19.0	99.4	12.2	44.5	25.3	55.8	4.9	20.0
Francia	0.8		4.9		1.3		—	13.9	8.1	25.9	6.6	30.1	0.7	11.5
Reino Unido	5.1		2.0		6.4		0.9	3.0	4.0	21.2	3.2	10.4	1.9	3.6
Italia	2.2		1.5		1.2		0.5	19.6	3.3	30.2	2.9	34.5	0.9	8.7
Canadá	0.5		0.9		2.7		0.3	—	0.8	0.9	0.1	11.6	9.1	—
Suiza	0.9		2.1		14.7		0.6	0.3	5.6	2.4	9.1	0.2	4.6	4.6
Países Bajos	0.7		1.3		0.2		0.2	6.8	0.7	0.0	2.7	—	1.4	—
Bélgica	0.2		0.2		3.4		0.5	0.1	1.9	0.3	1.3	4.1	1.7	0.1
Japón	—		0.0		3.7		0.2	26.2	3.3	99.0	8.1	1.1	0.0	10.8
Otros países	1.8		1.2		4.5		4.9	52.2[a]	2.6	44.9	11.0	82.7[b]	3.2	9.3
Total	*31.3*		*55.7*		*108.2*		*82.5*	*507.4*	*65.8*	*369.4*	*106.8*	*304.9*	*39.2*	*130.2*

FUENTE: Informes de la SUMOC.

[a] Obsérvese que, dentro de esta cantidad, la parte correspondiente a Polonia ascendió a 20.1 millones de dólares.

[b] La gran amplitud de la categoría "Otros países" en los financiamientos de 1960 se debe sobre todo a Yugoslavia (15.5 millones de dólares), Checoslovaquia (12.2 millones de dólares), Suecia (11.8 millones de dólares), España (11 millones de dólares) y Dinamarca (10.1 millones de dólares).

Cuadro 24

OPERACIONES EN MONEDA EXTRANJERA, AVALES AUTORIZADOS, 1952-62

(*Miles de dólares*)

Sector	*Hasta 1956*	*1957*	*1958*	*1959*	*1960*	*1961*	*1962*	*Total 1952-62*	*Porcentaje*
Transportes	*24 556*	*21 992*	*43 338*	*1 953*	*33 918*	*2 700*	*43 573*	*172 040*	*24.8*
Ferrocarriles	24 556	—	—	—	—	2 700	—	27 266	3.9
Carreteras	—	4 445	5 118	—	—	—	1 200	10 763	1.6
Líneas aéreas	—	13 485	9 630	—	33 918	—	42 373	99 406	14.3
Navegación, puertos y dragados	—	4 062	28 590	1 953	—	—	—	34 605	5.0
Energía eléctrica	*41 400*	*54 413*	*15 280*	*23 629*	*4 535*	*33 639*	*3 293*	*176 189*	*25.4*
Industrias básicas	*6 955*	*30 678*	*115 298*	*124 823*	*32 581*	*5 409*	*17 517*	*333 261*	*48.1*
Metalurgia	*1 860*	*8 467*	*104 454*	*113 537*	*30 322*	*5 089*	—	*263 729*	*38.1*
Siderurgia	1 860	6 481	104 454	113 277	25 868	5 089	—	257 029	37.1
Metalurgia de metales no ferrosos	—	1 986	—	260	4 454	—	—	6 700	1.0
Construcciones mecánicas	—	219	—	—	—	—	—	219	0.0
Material ferroviario	—	1 880	—	—	—	—	—	1 880	0.3
Automóviles	2 403	9 869	10 218	4 667	1 534	320	5 167	34 178	4.9
Construcción naval	—	—	—	1 944	—	—	—	1 944	0.3
Material eléctrico	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Celulosa y papel	2 692	—	—	—	—	—	—	2 692	0.4
Química	—	10 243	—	175	300	—	12 350	23 068	3.3
Varios	—	—	626	4 500	425	—	—	5 541	0.8
Agricultura y sectores complementarios	*3 500*	*5 339*	*1 000*	*535*	*1 087*	—	*61*	*11 522*	*1.7*
Agricultura	—	—	—	535	1 087	—	—	1 622	0.2
Mataderos industriales	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Bodegas y silos	3 500	5 339	1 000	—	—	—	61	9 900	1.5
Bodegas refrigeradas	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	*76 421*	*112 422*	*174 916*	*150 940*	*72 121*	*41 748*	*64 444*	*693 012*	*100.0*

FUENTE: Informes del BNDE.

del cuadro 26, que expone la distribución de recursos en moneda nacional por el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico, entidad financiadora principal. Es importante hacer resaltar que, en condiciones de acentuada elevación interna de los precios, la concesión de crédito a largo plazo con una baja tasa de interés equivalía a una subvención adicional imprevista para la formación del capital de las empresas, lo que hacía especialmente atractiva la obtención de esos préstamos.

El tercer grupo de concesiones se refería a la reserva del mercado para los productos sustitutivos. Antes de la reforma arancelaria de 1957 la reserva se basaba en el control de cambios, y la diferenciación administrativa protegía los productos de origen interno. A partir de la reforma, el mecanismo de protección se hizo más eficaz. No sólo se impusieron aranceles elevados a las importaciones, sino que en ciertas categorías se mantuvo también el control directo de la oferta de instrumentos de cambio y se reglamentó el funcionamiento del registro de productos semejantes, privilegio que una vez concedido a un sector industrial considerado maduro impedía toda importación favorecida del mismo producto, incluso si contaba con financiamiento externo.

Todavía cabría mencionar un estímulo de importancia especial para el establecimiento de la industria automovilística y de la industria de construcción naval: la concesión de divisas subvencionadas para la importación de insumos y piezas complementarias utilizadas por esos sectores, con tal que se cumplieran ciertas exigencias estipuladas en los planes propios de su desenvolvimiento.

Cuadro 25

COMPOSICION DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DESTINADOS AL "PLAN DE METAS" (ESTIMACION HECHA EN 1957)

(*Porcentajes*)

	Energía	*Transporte*	*Siderurgia*	*Industria automovilística*	*Otras industrias*	*Demás objetivos*
Presupuesto federal[a]	27.4	67.8	10.06	—	6.9	60.2
Presupuestos de los estados	21.6	0.3	12.18	—	—	5.6
Recursos propios[b]	40.2	19.4	24.2	92	65.8	24.5
Financiamientos públicos	10.8	12.5	53.7	8	27.3	9.7

FUENTE: Plan de Metas, 1957.
[a] Incluidos fondos destinados a fines determinados.
[b] Incluidas las reservas y utilidades no distribuidas de las empresas estatales.

Cuadro 26

DESTINO DE LOS RECURSOS DEL BNDE, OPERACIONES EN MONEDA NACIONAL, 1952-62

(Millones de cruceros)

Sector	*Hasta 1956*	*1957*	*1958*	*1959*	*1960*	*1961*	*1962*	*Total 1952-62*	*Porcentaje*
Transportes	10 247.7	1 629.6	530.0	1 925.6	646.7	222.0	—	15 201.60	15.3
Ferrocarriles	10 027.2	1 540.2	—	1 658.6	626.7	222.0	—	14 074.7	14.1
Navegación, puertos, dragado	144.5	89.4	330.0	267.0	20.0	—	—	850.9	0.9
Otros medios de transporte	76.0	—	200.0	—	—	—	—	276.0	0.3
Energía eléctrica	3 050.7	4 668.1	5 548.8	3 583.9	1 366.6	15 703.8	10 706.1	44 628.0	44.9
Industrias básicas	1 598.6	1 838.9	5 679.7	4 339.0	11 482.6	7 175.7	3 738.8	35 853.3	36.2
Metalurgia	147.3	1 040.0	4 419.1	1 592.9	11 080.0	6 390.7	762.8	25 432.8	25.6
Siderurgia	93.0	590.0	4 039.0	1 409.2	11 040.0	6 128.0	762.8	24 062.0	24.2
Metalurgia de metales no ferrosos	12.3	450.0	249.3	13.0	—	262.7	—	987.3	1.0
Metalurgias varias	42.0	—	130.8	170.7	40.0	—	—	383.5	0.4
Construcciones mecánicas	15.0	25.0	222.8	47.0	—	82.0	36.0	427.8	0.4
Material ferroviario	50.0	—	47.0	91.8	60.0	—	—	248.8	0.3
Automóviles	194.3	187.7	421.8	1 106.6	156.0	—	—	2 066.4	2.1
Construcción naval	—	—	—	1 122.0	—	189.0	340.0	1 651.0	1.7
Material eléctrico	128.0	205.9	—	40.0	166.1	—	—	540.0	0.6
Celulosa y papel	66.7	150.0	354.0	277.1	—	84.0	—	931.8	0.9
Química	933.3	230.3	200.0	61.6	—	400.0	2 560.0	4 449.2	4.5
Varios	—	—	15.0	—	20.5	30.0	40.0	105.5	0.1
Sectores complementarios del sector agropecuario	483.9	309.1	483.2	184.0	59.1	771.0	1 328.0	3 618.3	3.6
Mataderos industriales	94.0	200.0	25.0	184.0	46.5	31.0	50.0	630.5	0.6
Bodegas y silos	299.0	109.1	458.2	—	12.6	340.0	942.0	2 160.9	2.2
Bodegas refrigeradas	90.9	—	—	—	—	400.0	336.0	826.9	0.8
Total	*15 380.9*	*8 445.7*	*12 241.7*	*10 032.5*	*13 555.0*	*23 872.5*	*15 772.9*	*99 301.2*	*100.0*

FUENTE: Informes del BNDE.

Todos estos estímulos no sólo ocasionaban una reducción del costo de la inversión, sino que también elevaban considerablemente la rentabilidad de las inversiones en los sectores prioritarios, sea porque los componentes utilizados en el proceso de la producción estaban muy subvencionados, sea porque el nivel establecido de la barrera aduanera permitía la fijación de precios sin cuidarse de la competencia. Se comprende, pues, que esta situación, por favorecer una concentración de la riqueza y de los beneficios de la industrialización haya sido tan atractiva y haya provocado entre los empresarios una acogida tan amplia a las propuestas del "Plan de Metas".

d) *Actitud frente al problema de la estabilidad*

La directriz básica del Plan queda de manifiesto si se observan las características de las medidas monetarias, cambiarias, fiscales, de salarios y de fijación de precios que se aplicaron a la corrección de los desequilibrios inflacionarios. En efecto, de la observación del uso de estos instrumentos se saca una apreciación del grado de relieve concedido, en el plano de las preocupaciones de política económica, al más amplio objetivo propuesto: la diversificación industrial. Ello indica con claridad la subordinación de las medidas en materia de estabilidad al logro de los objetivos de transformación de la economía.

Por la observación de las medidas a corto plazo se verá que, en lo tocante a la inestabilidad, se preveían medidas estabilizadoras en el grado en que no afectaran a la consecución de los objetivos propuestos. En esta oportunidad la elección fue clara en favor del desarrollo industrial. A decir verdad, no hubo una acción paralela, aunque fuera condicionada, para contener los desequilibrios. Los instrumentos cambiarios, la política crediticia, la política presupuestaria, etc., que directa o indirectamente tenían que ver con los desequilibrios, casi siempre estuvieron orientados a fines diversos que la contención del alza de precios. No se les dio un funcionamiento paralelo en armonía con una hipótesis de estabilidad. Como se verá más adelante, las medidas instrumentales en estas materias estuvieron encaminadas fundamentalmente a proporcionar un sistema eficaz de financiamiento para el Plan, y a crear condiciones políticas favorables para su ejecución.

A decir verdad, no sólo se subordinaba la política "antiinflacionaria"[34] de ese período al Plan, sino que éste en su formulación llevaba implícita una intensificación del alza de precios. De un esfuerzo cualitativo de transformación en tal profundidad surgirían forzosamente desajustes parciales, imposibles de predecir con el sistema más riguroso de planificación y mucho menos con los empíricos sistemas que se estaban utilizando.

Sin embargo, no era ese el aspecto más importante del potencial inflacionario del Plan. A falta de un programa de ahorros voluntarios utópico en un país subdesarrollado, el esfuerzo industrial previsto suponía implícitamente la formación de ahorros obligados y la probable

[34] Se usa el término aquí para englobar todas las medidas que tenían la atenuación del alza de precios como motivación o justificación principal. Su inclusión se basa no en su racionalidad sino en su motivación. Por lo tanto, con este carácter se considera un conjunto de medidas que, las más de las veces, procuraban combatir la inflación en sus efectos finales (contención de precios) y tendían a aplazar el alza del nivel de precios sin eliminar los factores mediatos a que obedecía.

activación de los mecanismos de propagación de las presiones inflacionarias.

Partiendo del cálculo de que las inversiones del Plan sólo representarían el 40 por ciento de las inversiones del sector público, y que un tercio de estas inversiones tendrían que financiarse con recursos externos, o sea, no necesariamente por un alza de precios, se ha sostenido que, en tales condiciones, la ejecución del Plan no tenía por qué intensificar los movimientos inflacionarios: el alza de precios obedecería a errores de los dirigentes de la política económica. Sin embargo, el argumento no parece convincente, incluso si se acepta una cifra que hace tabla rasa de las inversiones inducidas por el Plan y que no considera los plazos medios más dilatados de gestación de las inversiones propuestas. Es como decir que el "Plan de Metas" en buena medida ocuparía el lugar de otras inversiones que se dejaron de efectuar, cuando en realidad vino a añadir, en términos absolutos, nuevas responsabilidades al sector público en el proceso de ahorro e inversión.

Cualquiera que haya sido la comprensión de las consecuencias posteriores, la escasa preocupación por el problema general de la estabilidad queda de manifiesto por el hecho de que no se consideró el anterior movimiento inflacionario y que se propuso un esfuerzo más de inversión en proyectos de larga maduración sin la búsqueda rigurosa del correspondiente programa de financiamiento. A lo largo de la ejecución del Plan, al hacerse relativamente menos favorables las condiciones externas e intensificarse ciertos desequilibrios, vendría a confirmarse la posición secundaria y auxiliar de la política "antiinflacionaria".

Sea cual sea el grado de autonomía que se conceda a la decisión política en la implantación del "Plan de Metas", es indiscutible que en vez de reducir la cuantía de la inversión para tratar de atenuar el movimiento inflacionario, esa decisión fue en el sentido de confirmar el esfuerzo. La tarea de eliminar los obstáculos a esa trayectoria se entregó a medidas a corto plazo, las cuales debían aplazar y amortiguar los movimientos inflacionarios en todo aquello en que perjudicasen a los programas a largo plazo.

En suma, la presencia de un proceso inflacionario y el empeoramiento relativo de las condiciones externas al parecer debían hacer imperativo el logro de la estabilidad. En cambio, el Plan no pareció atribuir importancia al problema; por el contrario, en la medida en que pudo haber cierto "radio de maniobra" en el momento de su formulación, sus decisiones tendieron a agravar más ese proceso inflacionario con la inclusión de inversiones cuya urgencia y prioridad eran discutibles, tales como la construcción de la nueva capital. Además, a lo largo de la ejecución del Plan aparecerán actuando en favor de la industrialización los instrumentos monetarios, cambiarios y fiscales, los cuales subordinarán el problema de la estabilidad a la industrialización de dos maneras. Por una parte, aportarán al esfuerzo de inversión un programa pragmático de financiamiento, llenando en gran proporción la laguna de un mercado de capitales que no existía. Por otra, tratarán de atenuar las consecuencias más perturbadoras del proceso inflacionario a fin de mantener las bases de apoyo político al Plan; sin embargo, no les asustará la intensificación de los movimientos inflacionarios siempre que su acción sea objetivamente importante para la consecución de los objetivos del Plan. Al mismo tiempo, con la adopción de medidas que en su mayor parte sólo aplazaban el problema, ya que sólo contenían los efectos más visibles del sistema, trataban de reducir al mínimo el desgaste político ocasionado por la inflación. Es preciso tener presente que la orientación de las medidas a corto plazo en estos dos sentidos antagónicos confiere carácter paradójico a la actuación general frente al problema inflacionario en la segunda mitad del decenio de 1950. Sin embargo, se hace más comprensible la adopción simultánea de medidas contradictorias recordando la prioridad de los objetivos a largo plazo y que a tales instrumentos se encargaba, por una parte, la función de allegar recursos por las líneas de menor resistencia y, por otra, la de sostener políticamente el programa.

No se insistirá bastante en que el conjunto de consecuencias prácticas de esta política de armonización de elementos contradictorios se debe al rápido crecimiento económico alcanzado. El dinamismo de la economía brasileña absorbía parte de las tensiones, en la medida en que hacía posibles niveles cada vez más altos de inversión sin ocasionar a otros sectores de la economía una pérdida absoluta de ingresos. El ingreso real del trabajador urbano no descendió y, en fin de cuentas, ningún sector perdió terreno en términos absolutos. Al permitir un reajuste en el margen y aplicando medidas aparentemente contradictorias, el crecimiento económico hizo compatible un proceso de transferencia forzada de los recursos generados adicionalmente hacia el sector público y las empresas (lo que era uno de los objetivos de la política a corto plazo), con la prevención de las fluctuaciones acentuadas de los niveles de consumo de los asalariados (mediante intentos de mantenimiento de los precios de los productos de subsistencia).

Lo dicho no significa que el gobierno tuviese conciencia de lo que realizaba por medio de los instrumentos monetarios, fiscales y de control de precios y salarios. En estas materias actuó a tientas, de la manera más empírica. Unicamente ahora, al mirar hacia atrás, quedan al descubierto esas dos características del manejo de los instrumentos. Asimismo, de la observación de la evolución seguida se entiende la razón de las medidas adoptadas sin ningún plan básico. Las cosas ocurrieron como si la evolución anterior hubiese obligado a continuar la transformación estructural y hubiese dispuesto las condiciones para la ejecución de una política en apariencia paradójica.

En esta situación se encuentra la política sobre precios que se adoptó en ese período. Por diversos arbitrios se procuró ofrecer resistencia a los reajustes de precios de los artículos básicos de subsistencia o de los insumos que se consideraban importantes para determinar la estructura de costos. En el período del Plan pudo observarse, pues, una continuación de los esfuerzos de mantenimiento de los precios de subsistencia mediante la aplicación de controles directos, esfuerzos que tradicionalmente habían tenido escaso resultado. Se han criticado tales medidas por considerárselas desestimuladoras de la producción primaria. Otros hacen resaltar su inoperancia. Sin entrar a discutir la validez de estas críticas, hay que recalcar que, si por una parte los controles directos de precios no consiguieron beneficiar a la larga a los consumidores urbanos a expensas de los productores rurales, y tampoco dieron lugar a la eliminación del alza de precios, por otra parte no es menos cierto que de los reajustes de las escalas de precios algún beneficio resultó para los consumidores. El hecho de que los precios agrícolas se man-

tuvieron inalterados, aunque fuera por períodos reducidos, contribuyó a mitigar hasta cierto punto las demandas de mayores salarios, por más que esto significara trasladar al porvenir las presiones acumuladas. He aquí un buen ejemplo de la tendencia a aplazar la lucha contra los desequilibrios mediante la atenuación de algunas de sus consecuencias más visibles.

En todo caso, la crítica de los controles de precios no debe hacer olvidar que, antes que esas prácticas pierdan estimación debido a la mejor organización de los productores y comerciantes, ellas dan a la opinión pública la seguridad de que sus intereses se tienen en cuenta y que no se encuentran sin protección frente a las maniobras alcistas, lo que constituye la finalidad política esencial de esas medidas. Si en lo relativo a los precios agrícolas el programa de mantenimiento tuvo éxito reducido, el gobierno alcanzó mejores resultados en cuanto a otros aspectos. El ejemplo más sobresaliente es el de los alquileres; éstos estaban sujetos a una legislación de defensa del arrendatario y de mantenimiento al mismo nivel de los alquileres ya convenidos en contrato. Otro ejemplo se encuentra en las tarifas del sistema estatal de transporte y comunicaciones. Este sector concedió precios políticos, lo que equivalía a dar una amplia subvención a la partida de transporte en el presupuesto doméstico de amplios segmentos de la población urbana.

En cuanto a otros gastos de transporte, el estado les entregó subvenciones indirectas al concederles tipos de cambio subvencionados para las importaciones de petróleo y productos derivados. Por otra parte, el gobierno se empeñó en que los artículos importados a un tipo de cambio favorable se mantuviesen ampliamente subvencionados mientras durase el "Plan de Metas", resistiéndose a reajustar el tipo de cambio de estas importaciones. Con algunos de estos productos (por ejemplo, el trigo) procuraba disminuir las repercusiones alcistas en el presupuesto doméstico. Con otros, como el papel de imprenta y celulosa, buscaba directamente el apoyo político de grupos influyentes en la opinión pública. Por último, en ciertos casos (petróleo y productos derivados) aspiraba, mediante subvenciones directas a los productores, a servir indirectamente a los consumidores. En relación a estos productos el gobierno mantuvo un tipo de cambio subvencionado y se esforzó por evitar su reajuste frecuente. Tales prácticas se tradujeron en una política de estímulo al consumo de esos bienes, la cual en muchos casos no era aconsejable dentro de las circunstancias brasileñas (trigo, gasolina para automóviles de turismo). De todos modos, tuvieron efectos favorables, aunque reducidos y fluctuantes, en la defensa del salario real, pues, de algún modo ayudaron a mantener relativamente inactivos ciertos mecanismos de propagación. Bajo otros aspectos de la política de precios se puede advertir en los actos gubernamentales el influjo de una preocupación por obtener apoyo político. Los precios de algunos insumos (acero y energía eléctrica) se mantuvieron relativamente estancados, lo que benefició a las industrias consumidoras, si bien creando mayores problemas para el financiamiento de las empresas de aquellos sectores.

Otro excelente ejemplo consiste en la actitud adoptada frente a las exportaciones. El gobierno, pese a su interés manifiesto por lograr que se ampliase la capacidad de la economía para importar, mantuvo sin reajustar, por largos períodos, las bonificaciones pagadas a los exportadores de productos primarios, desestimulando las exportaciones de esos bienes. Procedió de tal manera para evitar la inmediata elevación interna de los precios y la restricción a corto plazo del consumo de dichos productos. Cosa curiosa, se pueden comprobar medidas que al mismo tiempo elevan la remuneración de las exportaciones y aplican controles restrictivos a la primera señal de escasez interna.

Paralelamente a esta política de mantenimiento de los precios mediante la aplicación de controles directos, se registran intentos del sector público de intervenir en el sistema de comercialización o de sustituirlo, intentos coronados por un éxito muy reducido.

Vistas en su conjunto, las prácticas de efecto inmediato en relación a los precios se encaminaban a obtener apoyo político para la acción gubernamental; pero, al dejar acentuarse los desequilibrios internos del sistema, creaban por otros mecanismos derivados (déficit de las empresas productoras de insumos básicos, expansión de las importaciones subvencionadas, etc.) problemas para la ejecución de la propia política a largo plazo. Sin embargo, eliminaron obstáculos a la adopción de otras prácticas más importantes para el logro de dichos objetivos. Esto tiene especial importancia en lo relativo a la política de mantenimiento de los sueldos (de los funcionarios públicos y de los obreros industriales). Durante el período del Plan se procuró mantener constantes los sueldos nominales y se hizo resistencia a la concesión de reajustes, con lo que se facilitó la captación de los ahorros obligados de los sectores de ingresos contractuales. Sin embargo, es bastante válida la suposición de que, sin aquella política de precios caótica y paradójica, el poder público difícilmente hubiera logrado mantener por períodos tan largos las escalas de sueldos, impidiendo así durante el desarrollo del Plan alzas de costos perturbadoras de los programas en curso. Salta a la vista que el factor principal para el éxito de esta política fue la presencia de una oferta flexible de mano de obra sin un alto grado de organización sindical; sin embargo, esa política de precios explica en parte el comportamiento de los sueldos, que tuvo indiscutible importancia para la obtención de elevadas tasas de inversión y para contener, con relativo buen éxito, el movimiento inflacionario.

Otro aspecto en que la política económica de ese período estuvo claramente ligada a la eliminación de los obstáculos para la ejecución del Plan a largo plazo (creando en virtud de su acción de carácter inmediato mayores problemas para los períodos posteriores) consistió en las operaciones cambiarias que exploraban líneas de crédito a corto plazo para el financiamiento de las importaciones corrientes o los pagos financieros internacionales. Al manifestarse la tendencia al alza del tipo de cambio en las subastas de categoría general, se prefirió realizar las operaciones de "canje" o "swap" ya mencionadas a retirar divisas del mercado financiero (que disfrutaba de un tipo de cambio inferior al de la categoría general). Semejante operación permitió, a corto plazo, mantener estable el tipo de cambio en los dos mercados y obtener recursos adicionales en moneda nacional (diferencia entre el tipo de venta de las divisas en la categoría general y el tipo convenido en la concertación de los "canjes"). Sin embargo, esto creó cuantiosos compromisos de pagos a corto plazo, para los cuales no se disponía de las correspondientes divisas. Además, el sector público corría el riesgo de tener que liquidar los "canjes" comprando divisas a precio más elevado. De todos modos, con esta práctica se desviaba la presión sobre el tipo de cambio y el crucero se sostenía sobrevalorizado.

Al examinarse la política presupuestaria y los medios para financiar los déficit del Tesoro, quedan de manifiesto otros aspectos más de la política económica contemporizadora. Su actitud frente a las distintas partidas de gastos públicos confirma los comportamientos observados en otros campos; por ejemplo, en ese período los funcionarios públicos experimentaron una disminución de sus sueldos reales al quedar contenidas sus aspiraciones de mejoramiento. En los años de reajuste, las demandas no contenidas de salarios repercutían ampliamente en el nivel de los gastos públicos, amplificando los desequilibrios presupuestarios. Aunque esa política en materia de remuneración dio lugar, en parte, a un deterioro de los servicios públicos tradicionales, que vieron perjudicada su oferta cuantitativa y cualitativamente, el gobierno consiguió ahorros reales de esa manera. Formando contraste con esta política de remuneración aplicada a los funcionarios públicos, se amplió de manera más que proporcional la partida de transferencias de la estructura de gastos. Por una combinación de mantenimiento de precios políticos en el sistema de transporte y comunicaciones con la atención a las presiones de los grupos asalariados de esos sectores, que fuera de ocupar una posición estratégica poseen larga experiencia en la organización sindical, el gobierno asumió pesados compromisos financieros por ese concepto, sea en la administración de sus propias empresas, sea dando apoyo a compañías de navegación marítima y aérea del sector privado. Por último, en lo relativo a los gastos de capital, éstos reflejan con fidelidad en su cuantía la composición de los objetivos propuestos en el "Plan de Metas", ya que los fondos consignados se mantuvieron sin vacilaciones. Es importante destacar que se mantuvieron las inversiones tradicionales (realizadas fuera del Plan), que servían para apaciguar las reivindicaciones políticas de otros sectores y regiones no dinamizados.

Semejante política presupuestaria hizo ampliarse la participación de los gastos públicos en el producto nacional. No habiendo un sistema adecuado de financiamiento, ello provocó la aparición de déficit importantes y se transformó en uno de los principales mecanismos de expansión de los medios de pago en la segunda mitad del decenio.

En tales circunstancias, la aparición de déficit en ese período no se puede cargar a cuenta de la estructura tributaria federal. Esta se hallaba constituida por tributos de base impositiva dinámica (ingresos de las empresas y los individuos; consumo de productos industriales; consumo de lubricantes y combustibles; consumo de productos importados; y movimiento financiero), por lo que tendería a ampliar de manera más que proporcional el ingreso fiscal en una economía en vías de desarrollo, siempre que los impuestos tuviesen tasas *ad valorem*. No ocurría otro tanto con la unidad política de menor dimensión, el municipio (lo que, entre otras cosas, dio lugar en 1961 a una transformación constitucional del sistema de división de las contribuciones entre las tres esferas político-administrativas, a fin de vigorizar la situación fiscal de las municipalidades). En suma, la estructura tributaria federal fue flexible frente al alza de los precios y la modificación de la composición del producto. Con respecto al ingreso tributario, la política económica del decenio fue afirmativa dentro de las líneas usuales del sistema fiscal brasileño y actuó de manera eficiente. En el curso del período, las bases impositivas restantes adquirieron carácter *ad valorem*, o se procuró su reajuste frecuente. Se anticiparon los plazos de recaudación de las contribuciones; y en cierta medida se amplió la base tributaria y las cuotas impositivas. En consecuencia, la carga fiscal aumentó a lo largo del decenio de 1950. A este respecto la política económica funcionó de manera adecuada para establecer un programa satisfactorio de financiamiento gubernamental; pero fracasó en lo relativo a los precios de los servicios públicos, en especial las tarifas de transporte. Los factores antes señalados hicieron inflexible esta partida de ingreso corriente, dando lugar en parte a los déficit de este sector, que llegaron a representar alrededor del 50 por ciento del déficit federal.

Cuadro 27

COSTO DEL PROGRAMA DE RETENCION DEL CAFE, 1954-62

Año	*Valor del crecimiento de las existencias (miles de millones de de cruceros)*	*Porcentaje del producto interno bruto*
1954	3.4	0.61
1955	5.9	0.85
1956	1.2	0.14
1957	11.4	1.07
1958	26.9	2.05
1959	49.6	2.77
1960	49.0	2.05
1961	31.9	0.91
1962	110.3	—

FUENTE: SUMOC (datos aproximados).

Pero la ampliación de los gastos públicos hubiera hecho aparecer un déficit en el ejercicio presupuestario a pesar de ser satisfactoria la recaudación fiscal, e incluso postulando una fijación de las tarifas de transporte más de acuerdo con la realidad. El análisis de la manera cómo se financiaron los desequilibrios pone de manifiesto, en más de un aspecto, la política de seguir las líneas de menor resistencia para la ejecución del "Plan de Metas".

El programa de financiamiento del déficit gubernamental, fuera de una pequeña proporción atendida mediante la colocación de bonos del Tesoro, descansó en la expansión de los préstamos del Banco del Brasil al gobierno. Sin embargo, no cabe pensar que el crecimiento de las deudas del sector público con el sistema bancario refleje fielmente el factor primario de expansión de los medios de pago que representaban los déficit del gobierno. El sector público contó en el Brasil con una fuente más de recursos de carácter tributario, emanados del control del sistema cambiario de tipos de cambio múltiples. La diferencia entre los tipos de cambio de importación y de exportación hizo las veces del inexistente impuesto de exportación. El monto de la diferencia fue especialmente elevado con respecto a los productos de mayor productividad (café y cacao). Con los recursos así obtenidos se procedía al pago de subvenciones (al trigo, papel, fertilizantes) y se garantizaba el programa de adquisición de los excedentes de café destinado a resguardar el precio internacional del producto. El costo de la política de retención del café se puede apreciar en el cuadro 27. El saldo líquido sobrante después de estas operaciones constituyó en realidad una fuente más de recursos para financiar el déficit de las arcas fiscales. Por consiguiente,

el saldo de utilidades cambiarias atenuaba a modo de tributo extrapresupuestario la repercusión que las deudas de caja del Tesoro tuvieran sobre los medios de pago. La cuantía de tales saldos dependía de tres elementos básicos: el recargo medio pagado por los importadores (utilidad media); la bonificación pagada a los exportadores; y la producción exportable de café. La política cambiaria ejercía un control importante con respecto a los dos primeros elementos. Tratando de impedir que la desvalorización externa del crucero acelerase el alza interna de precios, la política cambiaria procuró mantener lo más estable posible el tipo de cambio. Al manifestarse la tendencia alcista, el gobierno se esforzó por detenerla con una mayor oferta de divisas, comprometiendo para ello las principales líneas de crédito a corto plazo. Del mismo modo, trataba de mantener el tipo de cambio aplicado a las importaciones subvencionadas. Esa orientación se reflejaba en los ingresos del fondo de utilidades de cambio, además de afectar directamente los ingresos aduaneros (el dólar fiscal estaba relacionado con los recargos cambiarios). En cuanto al segundo elemento, esto es, las bonificaciones pagadas a los exportadores de café, el gobierno procuró mantenerlas fijas el mayor tiempo posible. Sin embargo, los agricultores y exportadores de café, como grupo de presión organizado, no sólo pudieron en muchas ocasiones obtener reajustes de la bonificación pagada, sino que disfrutaron, además, de la garantía de compra de toda la producción cafetalera. Semejante política, fuera de no desestimular la expansión de la producción en las tierras antiguas, pues la tasa se formaba en el punto adecuado para mantener la rentabilidad de esas regiones, convirtió el cultivo del café en la nueva frontera agrícola en una actividad primaria de alta rentabilidad, creando por consiguiente un ciclo expansivo en la oferta interna del producto. Si es criticable esta política que dio lugar al empleo irracional de los factores y a la ampliación ulterior de los problemas financieros, no hay que olvidar que ella sirvió de base para la transferencia de los recursos generados en el sector de exportación hacia las actividades industriales. De todos modos, el reajuste de las bonificaciones y las fluctuaciones de la producción de café introdujeron en el financiamiento del sector público un elemento perturbador más, que a veces hasta llegó a ampliar el desequilibrio presupuestario (1959).

Esta vulnerabilidad fiscal fue, en cierto sentido, una contrapartida de la posibilidad que ofrecía al gobierno el café (en vista de la elevada productividad de su cultivo en la nueva frontera agrícola) para captar parte de los ingresos del sector y estimular el proceso de industrialización sustitutiva.

La diferencia entre el aumento de las deudas federales con el sistema bancario y el saldo líquido de las utilidades del cambio daban, pues, la dimensión del verdadero desequilibrio de las cuentas gubernamentales. Absorbida por el sistema bajo la forma de expansión primaria de los medios de pago, representaba una forma de tributación indirecta aplicada, por medio del movimiento inflacionario, a los sectores sin mucha capacidad para defender sus niveles de ingreso real.

Cabe imaginar diversos sistemas posibles de financiamiento encaminados a afectar el nivel de precios en grado menor de lo que ocurrió, en el caso brasileño, con la forma adoptada de cobertura de los desequilibrios gubernamentales. Sin embargo, la viabilidad política de esos sistemas sería probablemente nula, y esta afirmación queda bien corroborada con el fracaso de la política que entrañaba el conocido programa de estabilización propuesto a fines de 1958.

Un primer enfoque posible consistiría en una ampliación de la carga tributaria; sin embargo, la observación revela que esta línea se explotó intensivamente y que las modificaciones tributarias ampliaron la carga fiscal. Los resultados obtenidos representaban probablemente el límite de las presiones tributarias que el sistema estaba dispuesto a aceptar. Para una elevación de la carga tributaria en mayor grado hubiera sido menester una reforma en profundidad de la estructura del sistema tributario (captando recursos de las reservas de las empresas, haciendo tributar intensamente a las altas categorías de ingresos y modificando la estructura de los gastos personales). Ello equivaldría a transferir al fisco los ahorros de las empresas y a restringir las pautas individuales de consumo. Es ocioso insistir en lo ilusorio de tales medidas frente a las fuerzas que actuaban en el sistema.

Otra posibilidad consistiría en que el estado, mediante operaciones de crédito a mediano y largo plazo, procediera a captar parte de los ahorros del sector privado. Un sistema de ese tipo hubiera sido viable en otras condiciones, garantizándose un tipo satisfactorio de interés y la defensa contra la desvalorización. En realidad, tal sistema acaso hubiera sido viable si la economía no hubiera estado atravesando una fase de expansión con crecientes oportunidades de inversión, frente a las cuales los recursos de las empresas se mostraban insuficientes.

En fin, se hubiera podido modificar la distribución del crédito bancario, de suerte que la ampliación de los préstamos al sector público no redundase en una expansión paralela del crédito a las empresas. Esta posibilidad fue ensayada por la política monetaria; pero pronto quedó rechazada en vista de la propia orientación del Plan, de los procesos de producción más prolongados y por ende más capitalistas y de la base política en que el Plan se apoyaba. Incluso pudo observarse en el gobierno una actitud prudente ante las expansiones secundarias del crédito al sector privado como las que exigía el financiamiento de su capital de explotación. Por otra parte, la actitud del sector público no hubiera podido ser otra, habida cuenta de la estructura de intereses existente. Sin insistir en esta materia, basta con señalar de paso que la vulnerabilidad y rápida reacción del sector privado a todo intento de aplicarle una política de restricción de créditos quedaron de manifiesto, en el caso brasileño, por la dependencia casi absoluta frente al crédito bancario en que se hallaba el capital de explotación de las empresas. Por estar en una etapa de progreso económico, los fondos de las empresas se comprometían en la adquisición de activos fijos, aumentando la intervención bancaria en las operaciones corrientes y creando una aguda sensibilidad del sector privado a toda reducción de créditos.

Se comprende, pues, que el sistema expansionista de los medios de pago, que se apoyaba en el déficit del sector público y originaba elevados costos sociales por recaer principalmente sobre las clases de ingresos contractuales, surgía de una síntesis de intereses diversos, los cuales en cierto modo convergían en el mantenimiento del movimiento inflacionario. No obraban así porque conscientemente esperasen extraer ventajas de la inflación, sino porque sus posiciones dentro del proceso eco-

nómico los llevaban a formular la política económica siguiendo las líneas de menor resistencia, las que tendían a confirmar el movimiento inflacionario. De todos modos, es indiscutible que este resultado, aunque no fuera buscado conscientemente, sirvió de manera admirable a los intereses del sector industrial, que dominaban en el panorama político.

En suma, lo dicho no significa que hayan perseguido directamente la inflación como instrumento, pero sí que ésta surgió de la estructura e interacción de sus intereses, que dirigían la política económica. Al asegurar a ese sector el acceso al crédito, al mantener los salarios, al proporcionar subvenciones e incentivos a las importaciones de bienes de capital, el sistema ofreció al sector privado un esquema satisfactorio de ahorros e inversiones, que permitía explotar las oportunidades industriales creadas con la evolución del proceso de sustitución de importaciones, lo que en cierto modo reposaba en el alza de precios. La inflación resultante, fruto de la política económica expuesta, permitió que el gobierno y las empresas captasen parte del incremento del producto de la economía mediante una redistribución represiva de ingresos.

Ya se señaló que el alza de precios obedeció a la convergencia de un conjunto de fuerzas tendientes a complementar y completar el proceso de diversificación industrial del país. En el plano de la política económica, obedeció a la orientación de ésta por las líneas de menor resistencia mediante la implantación del sistema de financiamiento más viable frente a las condiciones objetivas del país, que canalizaba energías en la dirección enunciada en el Plan. Tales prácticas fueron compatibles en ese período con el desarrollo económico, por cuanto el prolongado proceso inflacionario no acarreó en esos años los perjuicios indicados teóricamente,[35] y la economía disfrutó de una elevada tasa de crecimiento del producto y alcanzó una etapa de profunda integración industrial.

Es claro que, teóricamente hablando, esos resultados se hubieran podido obtener con un sistema más racional, más ajustado y que no acentuase a tal punto los desequilibrios, y con una actitud menos desdeñosa hacia una tasa anual de inflación superior al 20 por ciento. Además, no hay que olvidar que en ese período, y en gran parte como resultado de esas prácticas, se crearon mayores problemas para la etapa ulterior, entre los cuales se debate actualmente la economía, como se indicará más adelante.

No obstante, habida cuenta de que el desarrollo no es un modelo de laboratorio sino un proceso histórico vivido por una sociedad y marcado con todas sus características, cabe preguntarse si tiene sentido enunciar juicios valorativos o morales sobre un mecanismo político que se mostró tan eficaz, por lo menos en relación a los objetivos declarados en esa etapa.

4. El saldo del período

La terminación del "Plan de Metas" coincide en cierto modo con el final del largo proceso de diversificación industrial, atravesado por la economía brasileña con arreglo al modelo de desarrollo mediante la sustitución de las importaciones. La industrialización inducida por el estrangulamiento interno, que caracteriza el modelo, se inició con la crisis de 1929 y llegó a su coronación y sublimación en la segunda mitad del último decenio. En este período, de conformidad con el Plan, se superaron las tasas anteriores de crecimiento de la economía. En el período 1957-61 el producto interno bruto aumentó en 7.9 por ciento al año, contra 5.2 por ciento en el quinquenio precedente. Ese resultado obedeció al esfuerzo concentrado de inversión en la construcción de un sistema industrial verticalmente integrado, en que tuvieran presencia e importancia los sectores productores de bienes de capital y de insumos básicos. Aunque en esta estructura aun se observen desconexiones, lo esencial quedó realizado: desde el punto de vista cualitativo, el Brasil entró en el decenio de 1960 con un perfil industrial de economía madura.

Para la evolución posterior de la economía lo más significativo fue el acentuado proceso de sustitución de la importación de bienes de capital. El coeficiente de participación de estas importaciones en la oferta interna de bienes de capital descendió del 54 por ciento en 1949 al 33 por ciento en 1958. Dada la flexibilidad de la industria ya instalada de construcciones mecánicas y la presencia de cierta capacidad no utilizada en ese sector, cabe pensar que, una vez resueltos algunos problemas (deficiencias tecnológicas, falta de financiamiento interno de las ventas, etc.), basten reducidas inversiones complementarias para que la sustitución en materia de bienes de capital, ya potencialmente realizada, sea muy superior a la indicada por el coeficiente señalado. En un estudio reciente de la CEPAL[36] se indica que, con las instalaciones industriales existentes, se podría producir internamente el 80 por ciento de los bienes de capital necesarios para la expansión de los sectores básicos. Paralelamente a la industrialización, puede observarse en ese período la supremacía del sector urbano y la confirmación de su conquista de los mecanismos de decisión política. De la conjunción de estos dos factores resulta para la economía, por primera vez, la posibilidad de definir la trayectoria de su futura evolución con gran independencia de las relaciones con el resto del mundo. Existen ya algunas de las condiciones previas para un proceso de desarrollo autosustentado e independiente.

Sin embargo, la enunciación de estos aspectos no significa que la industrialización por medio de la sustitución haya configurado una economía desarrollada. Al mantener, por diversos conceptos, aparte del progreso económico al sector primario, a las regiones menos desarrolladas y al segmento mayoritario de la población, la evolución económica acentuó los desniveles sectoriales, regionales y sociales. Sin embargo, al mismo tiempo creó las condiciones previas para la corrección de esas disparidades, al montar una estructura industrial integrada.[37]

La acentuación de los desequilibrios estructurales durante la última etapa del proceso de sustitución de las importaciones en el Brasil se puede resumir como a continuación se expone. Es verdad que la oferta de productos agropecuarios aumentó a razón del 4.6 por ciento al año

[35] Werner Baer "Inflação e eficiência econômica no Brasil", *Revista Brasileira de Ciencias Sociais*, Vol. III, No. 3, aduce pruebas convincentes de que la inflación brasileña no produjo en ese período los perjuicios clásicos que se le atribuyen.

[36] *Los equipos industriales básicos en el Brasil, op. cit.*, p. 5.

[37] Téngase presente que crear las condiciones previas no quiere decir que haya una solución probable cercana. En el caso brasileño, los indicios no parecen indicar que el sentido de la evolución próxima sea en el sentido de corregir las disparidades. Hasta donde se puede aventurar una previsión, todo parece indicar para el futuro inmediato la acentuación de las disparidades sectoriales y sociales.

entre 1947 y 1961, tasa algo superior al ritmo de expansión demográfica (3.1 por ciento), pero la productividad física media de la tierra prácticamente quedó invariable, de suerte que la expansión de la oferta obedeció sobre todo a la ampliación de la frontera agrícola. Durante el último decenio, la población "ocupada" en el sector primario creció en más de un 41 por ciento, por lo cual el producto obtenido por hombre utilizado en la agricultura se mantuvo prácticamente estancado. A los precios de 1949, el producto por habitante del sector primario registró de 1950 a 1960 un mejoramiento del 10 por ciento. El estudio de los datos globales oculta, es cierto, el progreso alcanzado en algunas regiones agrícolas; de todos modos, incluso con esa reserva, los datos arriba señalados indican claramente el amplio desnivel que existe entre el sector primario y el urbano, lo que es particularmente dramático por cuanto más de la mitad de la población brasileña se encuentra en ese sector estancado.

Los desniveles regionales se explican históricamente por la presencia en el territorio brasileño de distintos sistemas económicos de exportación primaria, y por el hecho de que uno solo de ellos, el de la región centro-sur, haya generado un proceso de sustitución de las importaciones. La relativa autonomía de la evolución de este foco no puso en marcha sino tardíamente un proceso de integración horizontal. Sólo en los últimos años empieza a configurarse un movimiento expansivo de la región más desarrollada, y paralelamente una activación de las antiguas regiones estancadas. Sin entrar a averiguar el por qué de este fenómeno, las cifras siguientes ilustran la extensión de las actuales disparidades de región a región. En 1959 el ingreso por habitante del estado más rico de la región nordeste (en la cual vive aproximadamente la tercera parte de la población brasileña) equivalía al 30 por ciento del ingreso medio de São Paulo, el foco dinámico. En el mismo año, el ingreso por habitante del estado de Guanabara, el más rico del país, fue superior en 76 por ciento al de São Paulo; en tanto que el de Piauí, el más pobre, sólo llegaba al 16.2 por ciento.

En lo relativo a las disparidades sociales, son escasos los datos para caracterizarlas con precisión; sin embargo, se cree probable que los desniveles sociales se ampliasen en el curso del proceso industrial.[38] No se trata aquí de los aspectos evidentes que surgen de la combinación de los dos desniveles antes citados; lo que se quiere destacar es que, a pesar del vertiginoso crecimiento industrial, durante el decenio 1950-60 se crearon empleos industriales con un ritmo inferior al de la expansión demográfica. En ese decenio el empleo en la industria aumentó en 29 por ciento, mientras que la población creció en 37.2 por ciento. Ese resultado, unido al éxodo de la población de los campos y su gravitación hacia las ciudades, dio lugar a la formación de un sector terciario ocioso donde se deposita parte importante de la población urbana brasileña. Su magnitud aún está por definir, pero su presencia es visible en el crecimiento demográfico de una periferia urbana pauperizada. En cierta medida, esta oferta abundante de mano de obra no calificada perjudicó a las negociaciones de salarios de esos trabajadores. En cambio, la especie de industrialización realizada tendió a favorecer, en cuanto a oportunidades de empleo y aumentos de salarios, de manera más que proporcional a la mano de obra calificada. Supóngase, pues, que en 1950 poco más del 60 por ciento de la población urbana estuviera integrada en el sistema de alta productividad; que, a la luz de los datos citados, esta proporción probablemente se redujo en el último decenio; y que el 55 por ciento de los habitantes, que forman la población rural, se encuentran a un nivel muy inferior al de la población urbana: todo esto da la medida de la escisión que existe en la sociedad brasileña. Téngase presente, además de la situación de los desniveles sociales, que éstos no tienden a verse mitigados por la política de inversiones y gastos sociales del sector público. Las poblaciones dejadas al margen del proceso económico, y dada su incapacidad de expresión en términos económicos y consiguiente mala organización política, no han encontrado hasta ahora participación en los incrementos de productividad de la economía. En muchos casos, cuando provienen del abandono del campo, empeoran de situación económica debido a la inercia obligada de las zonas de precipitación urbana.

Es verdad que la comprobación pública de los desniveles y la correspondiente toma de conciencia de las disparidades constituye el tema que anima el escenario político brasileño en los últimos años; pero es difícil afirmar que haya constituido la nota dominante de la evolución económica anterior.

Además del mencionado problema, del período del Plan se pueden extraer otros dos datos de importancia para la comprensión de los problemas de política económica en el último trienio.

En primer lugar, recuérdese lo que se podría denominar el "agotamiento" de las posibilidades de financiar el proceso de formación de capital por medio de la inflación. Ya se señaló, en lo relativo al problema inflacionario, que a lo largo del "Plan de Metas" se procuró atenuar sus efectos más inmediatos, manteniéndose al mismo tiempo el núcleo de decisiones que alimentaban ese mismo proceso. Esa política fue posible gracias al éxito del Plan que, con el rápido crecimiento económico, mitigó las tensiones surgidas del conflicto de decisiones. Sin embargo, no las eliminó; tan sólo aplazó la fecha de su aparición en una elevación de precios. Un optimista hubiera podido suponer que la mayor flexibilidad ulterior de la economía, así como la ampliación posterior de la oferta interna resultante del éxito del Plan, crearían *a posteriori* las condiciones para una lucha eficaz contra la inflación; pero habría olvidado un dato elemental, inherente al juego realizado en la segunda mitad del decenio de 1950. Después de un período prolongado, el proceso inflacionario presenta el peligro de desligarse de los factores que le dieron origen y de pasar, en este sentido, a ser "autónomo". Por otra parte, al especular con la posibilidad de atenuar el alza de precios desde arriba gracias a un aumento de la oferta, se estaría suponiendo con ello que el proceso de inversión iba a continuar, lo que reconstituiría en la futura situación el mismo problema de financiamiento al que se hizo frente en el período del Plan. Por lo tanto, esta hipótesis sólo sería viable si la transformación de la economía hubiera colocado a disposición del sector público y de las empresas otro mecanismo de captación de los ahorros voluntariamente ofrecidos.

En tales circunstancias, y no habiendo una ampliación considerable del mercado de capitales, sea para valores públicos o privados, aparece como secuela natural del "Plan de Metas" una intensificación del proceso inflacio-

[38] En lo relativo a la población integrada en el sistema de alta productividad, la evolución de las series del salario real indica un mejoramiento absoluto, de sus niveles de vida.

nario. El hecho de que a esta tendencia se sumaran posteriormente otros factores, incluso perturbaciones de carácter político y social que amplificaron el proceso, no permite refutar la afirmación de que el Plan generó el núcleo de la acentuada alza de precios en los últimos años. En verdad, las posibilidades del modelo de financiamiento por medio de la inflación se agotaron antes de que llegara a surgir en su lugar otro mecanismo en la economía.

Por otra parte, la observación del sector privado muestra que el Plan le facilitó un mecanismo de autofinanciamiento mediante la captación de ahorros forzados, lo que descansó en el escaso control (fuera de las excepciones ya citadas) sobre el alza excesiva de los precios, y en el apoyo monetario posterior que surgía al combinarse los cuantiosos déficit con la rápida atención a las solicitudes de crédito del sector privado. Pero este mecanismo, hecho posible por el rápido crecimiento, también lleva como consecuencia de sus operaciones el agotamiento de sus posibilidades. Frente a la mayor frecuencia e intensidad de los reajustes de salarios, en la medida en que éstos van constituyendo sus mecanismos de defensa, el sector privado se ve en el caso de intensificar el proceso inflacionario echando mano de los anticipos de reajustes de precios. Pero esto, como se comprende, va haciéndose progresivamente más difícil a medida que se cruzan las fronteras hacia una inflación desbocada.

En consecuencia, al iniciarse el último período la economía del Brasil debía hacer frente a la maduración de todas estas tensiones latentes. La aparición de esos desajustes encuentra una economía más diversificada, con procesos de producción más capitalistas y con importantes sectores sumamente sensibles a las fluctuaciones del ritmo de crecimiento; pero vulnerable a una depresión del movimiento económico que se generase internamente, lo que no ocurría en los años del decenio anterior.

V. EL INSTRUMENTAL DEL "PLAN DE METAS"

En esta sección se pretende describir el conjunto de instrumentos utilizados por el "Plan de Metas"; presentar las condiciones que impusieron la elección de ciertos medios algo insólitos; y mostrar cómo, a lo largo de la ejecución del Plan, se logró establecer un sistema de coordinación instrumental en relación con los distintos objetivos perseguidos, bastante eficaz a pesar de su precaria presentación formal.

El aparato instrumental utilizado en la ejecución del Plan tuvo su origen en la movilización de las herramientas heredadas de las fases anteriores, cuya forma de trabajo en algunos casos se ajustó a las exigencias del Plan, y de instrumentos nuevos forjados con destino a problemas determinados, de acuerdo con un criterio acentuadamente pragmático. La elección de los últimos parece haberse ajustado a la preferencia por los que constituían las líneas de menor resistencia política. Este aspecto superó a todas las consideraciones relacionadas con el carácter económico de los nuevos medios de acción. Las prácticas del "Plan de Metas" revelan una insensibilidad casi total frente al problema instrumental-institucional considerado aisladamente, a excepción de la reforma aduanera de 1957 y del impuesto federal de consumo que se analizan más adelante. En realidad, tales prácticas llevaron al agotamiento de las posibilidades instrumentales en el ámbito jurídico heredado del decenio anterior. Se puede afirmar que constituyeron una exploración, dentro de los límites de las posibilidades jurídicas del viejo orden económico, para la implantación de un nuevo sistema. Como se verá más adelante, la comprobación del agotamiento de esas posibilidades vendrá a animar las discusiones sobre política económica en los años mas recientes.

1. La situación a mediados del decenio

Antes de proceder a la presentación de los instrumentos del "Plan de Metas", conviene examinar concisamente la situación de los mismos en el momento de adoptarse el Plan. Este examen será muy útil para la comprensión de los motivos a que obedecen las soluciones encontradas en la segunda mitad del decenio.

El sistema tributario, aunque en muchos casos presentaba escalas de baja productividad fiscal, abarcaba ampliamente casi la totalidad de las materias disponibles. Por ejemplo, sobre el comercio exterior incidía una baja tributación específica de las importaciones (escala de 1937) y un impuesto *ad valorem* del 5 por ciento sobre las exportaciones percibido por los gobiernos de los estados. La tributación de las personas físicas entraba en gravámenes cedulares (que hacían diferencia entre los ingresos obtenidos del trabajo y los rendimientos de la propiedad) y en una escala progresiva según el nivel del ingreso individual. Los rendimientos de las empresas pagaban impuestos *ad valorem* sobre el total de las utilidades. También pagaban impuestos la incorporación de las reservas financieras al capital de las empresas y la revalidación de los activos. Estos impuestos eran percibidos por el gobierno federal. Sobre los ingresos gastados incidían dos impuestos: uno de incidencia universal acumulativa y de cuota fija (que pesaba sobre las transacciones en todos los niveles) y otro diferenciado según el producto final. El primero —el impuesto de ventas y consignaciones— constituyó el de mayor productividad fiscal del sistema brasileño y entraba en la órbita de los estados. El segundo, el impuesto sobre el consumo, era federal. Las operaciones con el petróleo y sus derivados, la producción y consumo de energía eléctrica y la extracción de minerales recibían tratos fiscales especiales, y todos pertenecían al gobierno federal. Las transacciones financieras y bancarias y los actos jurídicos pagaban impuestos variables en su incidencia, forma y régimen fiscal, englobados en el sistema tributario brasileño bajo el rótulo de impuesto de timbre, y eran de propiedad del gobierno federal. Fuera de estos impuestos principales existían el gravamen sobre la propiedad agraria (de los estados), sobre la propiedad territorial urbana (municipal), sobre las transacciones inmobiliarias *inter vivos* (de los estados), sobre las transferencias patrimoniales por causa de muerte (de los estados), y una infinidad de otros pequeños impuestos y gravámenes principalmente de orden municipal.

El sistema del seguro social ya se encontraba sólidamente implantado y reposaba en un mecanismo de cuotas idénticas del empleado y el empleador. Las instituciones que componían el sistema de previsión social captaban importantes recursos financieros.

Todos los poderes tradicionales de intervención en las corrientes monetarias (determinación del tipo de interés,

del tipo de redescuento, de la relación encaje/depósitos, de las operaciones de crédito, etc.) se encontraban repartidos entre la SUMOC (Superintendencia de Moneda y Crédito), el Ministerio de Hacienda y el banco gubernamental, (el Banco del Brasil). La falta de un Banco Central conforme a los moldes clásicos se puede explicar en parte por la importancia del banco oficial que, además de ser el agente financiero del gobierno, controla directamente más del 40 por ciento de las operaciones bancarias particulares y funciona como el mayor banco comercial del país.

Se observa una falta casi total de instrumentos públicos de crédito a largo plazo. La secular inflación brasileña, al chocar con las limitaciones legales que impedían al gobierno emitir títulos reajustables según el alza de precios, había desmontado ese mecanismo tradicional de recursos para el sector público. La lista se podría alargar haciendo referencia a la red de Cajas Económicas (instituciones de crédito hipotecario en que se reunían los pequeños ahorros individuales), al sistema de control de las operaciones de seguro y reaseguro, al cuerpo de disposiciones legales sobre el tratamiento de los ahorros del exterior, etc. Todo esto demuestra la extensión de los poderes convencionales incorporados al estado brasileño.

Intencionalmente se ha dejado para el final de esta breve lista la mención de los instrumentos cambiarios. Los indicados antes parece que, a estos fines, cumplían vegetativamente las funciones clásicas que se les atribuyen. Hasta esta fecha no se vislumbra en su funcionamiento ninguna preocupación por ponerse expresamente al servicio de la política de desarrollo. Tan sólo la manipulación del tipo de cambio, después de la reforma de 1953, había roto la inactividad instrumental al experimentar una adaptación que hizo posibles la captación de recursos fiscales de las transacciones externas, así como una política selectiva de importaciones y de estímulos diferenciados para el desarrollo industrial. Sin embargo, y por eso mismo, ya se había desviado bastante de su patrón ortodoxo de estructuración.

En esa fecha, el sistema cambiario brasileño quedó organizado con miras a permitir que, no habiendo una tributación eficiente sobre las importaciones y exportaciones, el gobierno recaudase parte de los ingresos obtenidos en las relaciones con el resto del mundo. Al mismo tiempo, seleccionaba y permitía la subvención de las importaciones consideradas esenciales. Por motivos que sería ocioso señalar, se transformó en el instrumento más poderoso de la política económica. Sus principales rasgos y objetivos ya fueron analizados al discutir la política cambiaria, de modo que no insistiremos en el tema.

Veamos algunos rasgos característicos del conjunto de instrumentos disponibles para el "Plan de Metas". En primer lugar, resalta la falta de coordinación del instrumental. El estado no tenía conciencia del radio de maniobra potencial del haz de herramientas puestas a su disposición, superior muchas veces a la resultante de la simple suma de estos poderes, aisladamente considerados. Cada instrumento funcionaba dentro de su propio campo de acción, de acuerdo con una hipótesis especial, casi siempre conservadora y no explícita, y a veces incompatible con las que servían de base a otros sectores de la actividad pública. El límite del alcance inmediato de cada instrumento estaba limitado por una definición que no pasaba de su repercusión inmediata. Por lo tanto, el instrumental se presentaba dividido e implantado sin coordinación. En cierto sentido, el "Plan de Metas" iba a realizar una exploración de las posibilidades instrumentales inherentes, mediante un simple esclarecimiento y una tosca coordinación de parte de esos poderes ya existentes.

Esta falta de coordinación, aunque fuera parcial, de los instrumentos de política económica en las fases anteriores al "Plan de Metas" obedece a una larga serie de factores.

En la raíz del fenómeno se encuentra la situación especial de un país subdesarrollado de dimensiones continentales. Al disponer internamente de sistemas productivos en distintas fases históricas de transformación, éste engendra, en función de aspiraciones no coincidentes, objetivos multidireccionales. La escasa integración regional y sectorial, que configura un sistema policéntrico de formulación y ejecución políticas, dio lugar a una correspondiente división en el plano instrumental.

Ese policentrismo de la economía brasileña en su forma más concreta incluso sanciona una dispersión de recursos fiscales en los tres planos de la organización político-administrativa (el gobierno federal, los estados y los municipios). Las unidades menores utilizan al mismo tiempo recursos de origen tributario equivalentes a los del gobierno federal, y poseen importantes atribuciones que les entrega la Constitución. Es importante señalar que los estados (el escalón intermedio) están muy bien dotados de recursos, en contraposición al papel reducido que desempeñan en otras federaciones latinoamericanas; esto refleja la existencia de sistemas económicos aislados y no la organización subordinada de las federaciones conocidas.

Otro factor de importancia para explicar la no coordinación consiste en lo que, forzando la expresión, se podría denominar la "simplicidad" de los problemas planteados como un desafío a la política económica. En realidad, una economía que es reflejo de las condiciones externas y con una organización económica interna poco compleja, sólo tiende a formular su política económica como reacción a los desafíos externos. Estos someten a su decisión opciones que muchas veces son sin duda "dolorosas", aunque casi siempre claras y de magnitud reducida; por consiguiente, no exigen una instrumentalización compleja. Ya se ha señalado que la primera etapa del desarrollo industrial se pudo realizar sin ninguna política intencional y concertada, sólo mediante una manipulación del sistema de cambios. Compárese esta "simplicidad" con los instrumentos y reajustes que requiere la defensa de la tasa de empleo y de crecimiento de una economía que dispone de un diversificado sector productor de bienes de capital, y se verá más claramente el punto que queremos destacar.

Sin embargo, los encargados de formular el Plan se encontraron con aspectos sumamente positivos. El primero consistía en que ya se había aceptado el papel del estado como "empresario-innovador". Desde la segunda guerra mundial el estado brasileño venía cumpliendo importantes funciones empresariales con la introducción de la siderurgia de altos hornos, con la expropiación de las antiguas empresas de transporte marítimo y ferroviario (en un proceso de socialización de los perjuicios de este sector de baja productividad y elevada organización sindical), y siguiendo con la creación en 1948 de la Compañía Hidroeléctrica del San Francisco, la de Petrobrás en 1954, etc. La tesis ya se había incorporado, pues, a la práctica social, lo que eliminaba del período del Plan los inevitables conflictos ideológicos que circundan seme-

jante ampliación del estado y que podrían haberle acarreado obstáculos políticos.

El segundo dato favorable consiste en la implantación anterior, transferida al Plan, de un conjunto inicial de instrumentos de política de desarrollo, que ya se mencionaron con anterioridad (el BNDE creado en 1952; los estímulos cambiarios de 1953; la definición de una política de atracción de ahorros externos, etc.). Esa existencia previa redujo la necesidad de innovar o crear en la materia, lo que podría haber dado lugar a discusiones y resistencias.

2. Las herramientas fundamentales para la implantación y ejecución del "Plan de Metas"

Es útil tener presentes estas observaciones cuando se examinen las soluciones instrumentales adoptadas en la ejecución del "Plan de Metas". Como ya se ha indicado, en esta materia se siguieron las líneas de menor resistencia política, sacrificándose la elegancia teórica y la exactitud del instrumento en aras de su eficacia a corto plazo. Salvo raras excepciones, en ese período no hubo preocupación por la reformulación instrumental y la redefinición del papel del estado. El viejo aparato se movilizó y se utilizó intensamente, introduciéndole sólo como en el pasado reajustes parciales, pero sin ninguna definición global de la tarea. Sin embargo, debido a la creciente complejidad de los objetivos impuestos por la etapa superior de industrialización, se dio cierto refinamiento a algunos instrumentos (presupuesto de divisas, fondos financieros, etc.), y también se implantó una incipiente armonización de los instrumentos (grupos ejecutivos coordinadores de los estímulos para la industrialización privada). Del mismo modo, en este período se estableció un organismo embrionario de planificación central (el Consejo de Desarrollo), que alcanzó éxito reducido. Tales avances se realizaron con un sello acentuadamente pragmático y empírico. El adelanto en estas materias fue el estrictamente necesario para el logro directo de los objetivos propuestos. No se realizó ningún esfuerzo autónomo para llegar a una adecuación más amplia, sino que persistió y en cierto sentido se acentuó el carácter no armónico e improvisado del instrumental de la política económica. Sin embargo, por haberse forjado en el curso de este proceso, resultó muy eficaz el sistema de acción gubernamental resultante de esos reajustes parciales efectuados al margen del viejo esquema. De todos modos téngase presente que las características generales señaladas valen para el instrumental mirado en su conjunto; en cambio, indiscutiblemente se logró cierta coherencia en relación a los medios utilizados concretamente para la ejecución del Plan.

El instrumental del Plan se puede resumir en los elementos claves que se detallan a continuación. En lo relativo a los objetivos de responsabilidad del sector público, la instrumentación reposó en la armonización de formas administrativas flexibles (empresas estatales y paraestatales) con la aplicación de fondos financieros no sujetos a restricciones presupuestarias. En cuanto a los objetivos de responsabilidad del sector privado, el sistema reposó en la combinación de un conjunto de fuertes estímulos con entidades coordinadoras de estas concesiones (grupos ejecutivos). Como centros de coordinación y complementación de programas funcionaron, por una parte, el BNDE, mediante la concesión de préstamos a largo plazo y la garantía de créditos externos, y por otra la SUMOC, al dar acceso a concesiones especiales de importación y captación de recursos externos.

Pasemos ahora al examen de estos diversos componentes.

a) *Instrumentos para cumplir las metas del sector público*

La construcción de los estratos superiores de una pirámide industrial integrada exigía que algunos sectores, sea debido a su baja rentabilidad, sea en virtud de los cuantiosos recursos requeridos y de los prolongados plazos de gestación, quedaran bajo la responsabilidad directa del sector público. En efecto, paralelamente al avance de la industrialización, se observa en el Brasil que a las responsabilidades tradicionales del sector público se van agregando una ampliación de la oferta de energía, la dirección del sector de transporte y la producción interna de ciertos insumos básicos, sobre todo productos siderúrgicos. Tales actividades, para desarrollarse de manera compatible con las necesidades, y dada su naturaleza, exigen previsión de la demanda futura, rigor en la programación de las inversiones y un plan garantizado de financiamiento continuo. Frente a tales exigencias, la vieja estructura administrativa y el proceso tradicional de elaboración presupuestaria se revelan totalmente inadecuados.

Por una parte, la implantación de tales actividades, fuera de exigir precisión en la confección del proyecto y en la investigación, pide una amplia flexibilidad administrativa para la contratación del personal de obras, la captación de recursos, la obtención de financiamientos externos, etc. El viejo sistema administrativo brasileño heredado del estado liberal —rígido, anguloso y lleno de prejuicios— no ofrecía la plasticidad necesaria frente a la exigencia de nuevos modos de actuar. De modo, pues, que, o se superaba su carácter anticuado, o habría que implantar junto a él un nuevo sistema de unidades administrativas para realizar el trabajo. Es difícil evaluar con precisión lo que representan en el Brasil las administraciones descentralizadas.[39] En la indagación realizada en abril de 1961 por la Asesoría Técnica de la Presidencia de la República, los gastos que la administración central debía realizar en el año (presupuesto) se calcularon en 271 000 millones, contra 610 000 millones de las administraciones descentralizadas. En la investigación se contaron 65 entidades descentralizadas incluidas en la órbita federal. Otra indicación cuantitativa de la importancia de los organismos administrativos de tipo más flexible se puede encontrar en la *Revista Brasileira de Economía* (marzo de 1962). Según esa investigación, 21 empresas estatales, en los sectores de industria, transporte y comunicaciones e intermediarios financieros, generaban en 1959 el 9.9 por ciento del ingreso en dichos sectores de la economía nacional y realizaban inversiones equivalentes aproximadamente a las demás inversiones federales. Un dato importante es que el 92 por ciento del ahorro bruto del sector fue generado internamente por las empresas, lo que indica la elevada tasa de capitalización de esas unidades.

En lo relativo al sistema de transporte y energía, así como a ciertas actividades industriales, a lo largo del

[39] Entendidas en el sentido amplio de que no están sometidas al cuerpo de reglas administrativas y contables que rigen a los servicios gubernativos tradicionales.

decenio se constituyeron en el país poderosas entidades paraestatales. En el sector caminero los programas están fundamentalmente a cargo de un departamento autónomo, el DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem). En el sector ferroviario, en 1958 se constituyó una empresa de control, la RFERSA (Rede Ferroviária Federal S. A.), que refundió a más de 18 empresas autónomas y que recientemente se transformó en una empresa paraestatal, el DNEF (Departamento Nacional de Estradas de Ferro), encargado de administrar el revitalizado fondo financiero del sector. La marina mercante está dirigida por la Comissao de Marinha Mercante. En este sector, casi totalmente estatizado, el gobierno federal dispone de diversas empresas, las más importantes de las cuales son el Loide Brasileiro y la Conmpanhia Nacional de Navegaçao Costeira. En el sector de la energía eléctrica, que se encuentra bajo la jurisdicción de otra empresa paraestatal, el CNAEE (Conselho Nacional de Aguas e Energia Elétrica), se ha constituido un gran número de entidades y en 1962 se organizó la empresa de control Electrobrás. También son dignos de mención el monopolio nacional de petróleo Petrobrás instituido en 1954; las empresas siderúrgicas gubernamentales; la empresa exportadora de mineral de hierro; la productora de carbonato de sodio; la Fábrica Nacional de Motores; y la curiosa Novacap, la empresa constructora de Brasilia.

Por otra parte, no habiendo un sistema central de planificación de las inversiones públicas, el sistema brasileño de elaboración presupuestaria no era a propósito para asegurar la continuidad de las actividades cuya naturaleza exigiera inversiones cuantiosas durante largos períodos. El presupuesto, sometido a las presiones políticas del momento, probablemente ocasionaría interrupciones y fluctuaciones inconvenientes en los programas de inversión en la infraestructura.

El sistema de elaboración presupuestaria del país refleja la ya mencionada formulación policéntrica de los objetivos de la política económica, así como el funcionamiento fragmentado del instrumental. El órgano central encargado de su elaboración, el Departamento Administrativo de Servicio Público (DASP), no está equipado para formular una propuesta de política financiera ni para organizar y armonizar los distintos programas de inversión. En realidad, sólo reune y ordena los pedidos financieros, organizándolos formalmente y desde el punto de vista contable. Este conjunto de pedidos no ha sido sometido previamente a ninguna disciplina financiera ni a una evaluación global de sus prioridades. Una vez completado el conjunto de pedidos, y su aglutinación formal en la esfera del Ejecutivo, es enviado al Poder Legislativo, donde una vez más se le agregan, sin ninguna definición previa de política financiera o de principios generales orientadores, gran número de otros créditos que se originan de estructuras de intereses no integrados. De tales adiciones resulta un presupuesto de ejecución difícil, cuando no imposible. Entonces el Ministerio de Hacienda formula un plan de reducciones de estos créditos (los llamados "planes de economía"), y hechas esas deducciones se llega al presupuesto efectivo del país. Sin embargo, paralelamente existen disposiciones legales que permiten la realización de gastos sin la correspondiente aprobación de créditos presupuestarios por el Congreso. Además, como el presupuesto del año fue formulado con casi dos años de anticipación, la falta de realidad de sus cifras frente a un rápido proceso inflacionario impone la necesidad, como cosa de rutina, de recurrir a los créditos especiales. Tales poderes dan por resultado que el Ministerio de Hacienda sea en realidad la entidad formuladora del presupuesto, lo que en parte explica su preponderancia en el sistema administrativo brasileño, ya que constituye una entidad que en términos concretos define la política presupuestaria global. Sin embargo, lo hace al final del proceso de elaboración presupuestaria en vez de dictar las líneas orientadoras al principio, lo que sería más racional. Además, formula los planes de reducciones en general, en atención a consideraciones estrictamente financieras, afectando en forma más que proporcional a los sectores que, en el momento, disponen de menos poder de negociación política. Semejante rutina no tiende naturalmente a ceñirse a principios permanentes de orientación, lo que origina en los programas a largo plazo una vulnerabilidad financiera poco deseable.

Ante este doble problema se fueron forjando a lo largo del proceso de industrialización, sin ningún plan preconcebido y sobre todo en lo relativo a las diversas partes del binomio transporte-energía, fondos financieros de aplicación determinada[40] y entidades públicas de tipo

[40] El siguiente sistema de Fondos de aplicación determinada constituye actualmente el apoyo financiero básico de las inversiones en los sectores de transporte y energía:

Fondo Caminero Nacional, que existe desde 1945 y fue reformado en 1956, apoya el programa de construcción y conservación de carreteras. En 1956 percibía el 75 por ciento del producto de la importante tributación extrapresupuestaria sobre los combustibles y lubricantes de origen mineral. Actualmente el Fondo percibe el 90 por ciento de su recaudación. Estos recursos están distribuidos entre el gobierno federal (40 por ciento) y los estados y municipios (60 por ciento), aunque sólo pueden ser destinados a las carreteras previstas en el Plan Nacional aprobado por el Poder Legislativo y controlado por el DNER.

Fondo Nacional de Pavimentación, establecido en 1953 e implantado en 1955, está constituido con el 30 por ciento de los recargos cambiarios pagados por la importación de petróleo y sus derivados (la diferencia entre el dólar de importación del petróleo y la tasa de paridad declarada al FMI). Este Fondo está destinado en un 80 por ciento a la pavimentación de caminos conforme a criterios semejantes a los del Fondo Caminero, y en un 20 por ciento a la sustitución por caminos de los ramales ferroviarios de poca densidad de movimiento.

Fondo Nacional de Inversión ferroviaria, creado en 1962 con una dotación equivalente al 3 por ciento de los ingresos tributarios federales, está dedicado a la modernización y ampliación de la red ferroviaria de conformidad con un Plan Nacional. En realidad, desde comienzos del decenio de 1940 existían diversos regímenes de consagración de recursos a programas ferroviarios, a base de recargos de las tarifas y fletes de los ferrocarriles. Desde 1957 hasta 1962, recursos provenientes de la tributación sobre los combustibles (10 por ciento) se destinaron a la constitución del capital de una empresa de control del sector. Sin embargo, sólo ahora, y reflejando una transformación considerable de la política nacional en materia de transporte, se destinaron recursos de cierta magnitud a este objeto.

Fondo Portuario Nacional, constituido en 1958, cuenta con los recargos sobre los fletes marítimos y parte (8 por ciento) del producto de los aranceles aduaneros. Aseguró recursos a obras portuarias definidas en un Plan Nacional, antes con recursos insignificantes.

Fondo de la Marina Mercante, organizado en 1958, procura ampliar el tonelaje de la marina mercante y asegurar una reserva de mercado para la naciente industria de la construcción naval que se está implantando en el país. El Fondo dispone de los recargos sobre los fletes y de parte (32 por ciento) del impuesto de tramitación aduanera (el 5 por ciento del valor de la mercadería importada).

Fondo Federal de Electrificación, constituido en 1954, a base de la tributación sobre la energía eléctrica y el 4 por ciento del producto del impuesto federal sobre el consumo. Pese a disponer de recursos cuantiosos, el Fondo se mostró insuficiente ante la magnitud de las inversiones que el sector requiere. En 1962 fue vigorizado con la elevación de las tarifas de consumo de energía eléctrica y su conversión de fijas en *ad valorem*, y con la contratación de un préstamo obligatorio.

Cuadro 28

CAPACIDAD DE INVERSION DEL BNDE A PRECIOS CORRIENTES, 1952-62

(*Millones de cruceros*)

	Recursos definitivos[a]	*Recursos obtenidos mediante préstamos*[b]	*Asignaciones directas de las compañías de seguros*[c]	*Reembolsos de los financiamientos*	*Total de recursos*
1952	21[d]	370	—	—	391
1953	8	1 205	—	—	1 213
1954	58	714	—	—	772
1955	143	1 416	—	84	1 643
1956	399	1 446	193	96	2 134
1957	690	5 085	165	189	6 129
1958	1 224	6 393	208	463	8 288
1959	2 345	9 515	404	387	12 651
1960	4 234	13 362	462	347	18 407
1961	7 468	23 385	480	1 399	32 732
1962	11 526	22 156	742	1 827	36 251
1952-62	*28 116*	*85 049*	*2 654*	*4 792*	*120 611*
Porcentajes	23.3	70.5	2.2	4.0	100.0

FUENTE: Informes del BNDE.

[a] Diferencia entre sus ingresos por concepto de servicios (intereses, comisiones de avales, dividendos de participación en sociedades, etc.) y sus gastos administrativos.

[b] Esta partida se compone del recargo al impuesto a la renta, los depósitos procedentes de los acuerdos sobre el trigo (recaudación de una parte del producto de las ventas del excedente norteamericano) y el 25 por ciento del aumento anual de las reservas técnicas de las compañías de seguro y de capitalización. Conviene destacar que el recargo al impuesto a la renta aportó en el período 1952-62 el 79 por ciento de los ingresos de esta partida; en tanto que los acuerdos sobre el trigo y las compañías de seguros y de capitalización participaron, respectivamente, con el 20 y el uno por ciento.

[c] En lo que atañe a las compañías de seguros y de capitalización, se presentó la posibilidad, con respecto a lo expuesto en la nota anterior, de aplicar directamente a proyectos aprobados por el BNDE el 40 por ciento del aumento anual de las reservas técnicas.

[d] Incluye el capital inicial de 20 millones de cruceros.

múltiples aspectos los proyectos que se le presentan, desde su viabilidad técnico-financiera hasta su coherencia y significación macroeconómica. Una vez concedida su colaboración, el Banco pasa a acompañar la evolución física de la inversión, llegando en muchos casos a controlar el funcionamiento de las nuevas unidades y condicionando a ciertas exigencias la liberación de los recursos aprobados. De esta descripción es fácil deducir el amplio poder regulador que la institución ejerce, por cuanto constituye el único banco de inversión de dimensiones nacionales y que dispone de la facultad de conceder estímulos tan poderosos.

En vista de la relativa insuficiencia de los recursos controlados por los Fondos y de la necesidad de obtener créditos en el exterior, el BNDE realizó una eficaz labor de armonización de las decisiones, de ordenamiento de las mismas según prioridades y de ejecución de los proyectos financiados. Funciones tan importantes le correspondieron en relación a las actividades gubernamentales en los sectores de infraestructura; y le cupo un papel de mayor relieve en cuanto al segundo conjunto de finalidades del Plan: la ampliación o creación de sectores productores de insumos básicos y bienes de capital.

En este sector el Banco utilizaba dos instrumentos de estímulo especialmente interesantes y eficientes para la orientación de las inversiones privadas. El primero consistía en la concesión de financiamientos a largo plazo con un bajo tipo de interés, lo que, en las condiciones inflacionarias del país y no habiendo un mercado de capitales organizado, era absolutamente vital para dar efectividad a las inversiones en esos sectores. El segundo era la concesión de avales a las operaciones de financiamiento externo, facultad que eliminaba un obstáculo de importancia para la obtención de estos indispensables créditos en el exterior; ello, por consiguiente, daba al Banco un amplio poder de dirección en las actividades privadas.

Este banco de inversión, punto de paso prácticamente obligatorio de los programas gubernamentales, posibilitaba asimismo una mejor armonización de los programas y decisiones adoptados en los sectores, al utilizar su conjunto de poderes según criterios económicos superiores a los que estaban al alcance de las unidades aisladas. De este modo, el BNDE desempeñó de manera no declarada la función de centro de análisis de los programas gubernamentales, lo que fue un motivo más para darle el carácter de pieza fundamental dentro de la estructura del "Plan de Metas".

b) *Instrumental para orientar al sector privado*

En cuanto a los objetivos que entraban en la responsabilidad del sector privado, se echó mano de variados estímulos, a los cuales ya se aludió en una sección anterior. Mediante la combinación de distintos arbitrios, concentrados primordialmente en el manejo de los instrumentos cambiarios, el gobierno aseguró tipos diversos de ventajas a los sectores industriales que debían desarrollarse.

En primer lugar, redujo mucho los costos nominales de la inversión. Como el sistema cambiario estaba organizado en mercados estancos, con múltiples tipos de cambio, la concesión de tipos de cambio preferenciales a las importaciones de bienes de capital equivalía a dar una amplia subvención a la implantación de industrias.

A este beneficio se agregaba generalmente la exención de derechos de importación, lo que sumado a lo anterior daba por resultado un bajo costo de los bienes de capital importados. A estas ventajas ofrecidas a todas las actividades que el gobierno deseaba fomentar, se agregaba a veces el bajo costo financiero de los créditos a largo plazo concedidos por el BNDE.

Del mismo modo, se aseguraba a los empresarios el acceso a los recursos financieros mediante préstamos oficiales o, lo que era más importante, mediante la garantía oficial dada por el BNDE a los créditos que obtuviesen del exterior. Estos dos procedimientos, que aseguraban a los préstamos a largos plazos de amortización sin reajustes financieros, no sólo posibilitaron las inversiones sino que, en condiciones de un rápido deterioro interno de los precios, representaron una subvención adicional no prevista a la inversión privada. En ciertos casos, la rentabilidad en la ejecución de la actividad aumentaba mediante la concesión de tipos de cambio favorables para la importación de los insumos utilizados en ella (industria automovilística y de construcción naval).

Por distintos procedimientos se reservaba mercado a las actividades industriales que se estaban implantando. Antes de la reforma aduanera de 1957, el mecanismo consistía en el control de la oferta de divisas en las distintas categorías de importación. Posteriormente, la función pasó a ser ejercida por el arancel, aunque en muchos casos persistía el control cuantitativo directo de las importaciones. Es importante señalar que la orientación del gasto gubernamental hacia las actividades instaladas fue fundamental para el fomento de ciertas industrias, sobre todo las de material eléctrico, de material ferroviario y de construcción naval. Asimismo, se reservó mercado a las compañías de navegación, imponiendo la obligación de que el transporte de cualquier material elaborado se hiciera en barcos nacionales.

En 1957 se reformó la legislación fiscal aduanera, sustituyéndose las escalas específicas de 1937, completamente deterioradas por el alza interna de precios, por cuotas *ad valorem* acentuadamente proteccionistas. Esa modernización la imponían la evolución industrial y la aparición de tareas de decisión cada vez más compleja, así como la necesidad de ampliar los ingresos tributarios federales. Sin embargo, en esta reforma parece que el legislador consiguió superar el empirismo dominante en las decisiones en cuanto a las formas de los instrumentos de política económica. Dada la importancia que posteriormente se atribuyó al uso del arancel, así como el grado de acomodación de la solución instrumental a los problemas del país, conviene detenerse en el examen de algunas de sus características principales.

Las cinco categorías de importación establecidas en 1953, se redujeron a dos. Sólo se mantuvieron tipos de cambio múltiples en lo relativo a determinados artículos superfluos, con respecto a los cuales se consideró oportuno mantener el control cuantitativo de la oferta de divisas. Los demás tipos de cambio diversos se sustituyeron por cargas fiscales discriminadas. Permaneció igual la situación de los sectores favorecidos antes con tipos de cambio subvencionados.

Como organismo encargado de efectuar, dentro de ciertos límites, las modificaciones del arancel aduanero se creó el Consejo de Política Aduanera. Estaba compuesto por representantes de los empresarios, de los trabajadores y del gobierno, que reproducían en forma resumida la situación de las principales fuerzas actuantes en el sistema económico, y estaba dotado de poderes que, en parte, le permitían formular la política de importaciones del país.

Este organismo posee las siguientes facultades generales: clasificación de los productos de importación en una de las categorías (general y especial) y modificación de las cuotas hasta en un 30 por ciento de aumento o disminución de cada capítulo de importación (subconjunto de productos agrupados bajo un mismo título).

El Consejo de Política Aduanera (CPA), ejerce estos poderes mediante el examen técnico-económico de las solicitudes. Dada su composición, su decisión consulta bastante bien los intereses de las clases económicas del país y mitiga las posiciones contrapuestas, ya que el comercio, la industria y la agricultura en él representados no siempre tienen intereses convergentes en estas materias. Es importante poner de relieve que la institución del Consejo dio eficiencia y agilidad a la aplicación de los aranceles aduaneros, atributos indispensables para el trabajo de un instrumento en un país que se halla en rápido proceso de transformación económica. En realidad, la superación del tabú intelectual de la no delegación de poderes al Ejecutivo en materia tributaria fue lo que permitió que el arancel subiera de categoría como instrumento eficiente y flexible de la política de desarrollo.

Existe un claro conflicto de objetivos entre el interés que tiene conceder una exención aduanera parcial o total a los bienes de capital e insumos básicos utilizados en la construcción y funcionamiento de nuevas actividades, como un estímulo importante a su realización, y la protección aduanera que se requiere para el fomento de la sustitución de esas mismas importaciones, lo que constituye el objeto de la etapa de industrialización que atraviesa la economía. La nueva ley aduanera estableció diversos mecanismos a fin de soslayar este obstáculo, concediendo al mismo tiempo estímulos mediante la facilidad de importación de bienes de capital a bajo precio y reservando mercados a los productores nacionales de bienes de capital. En este aspecto reside una de sus características más interesantes y más conformes con las tareas de la política de desarrollo. En la ley de que se trata se preveían los siguientes mecanismos de armonización:

1) La posibilidad de aplicar cuotas arancelarias a determinados productos. Gracias a este mecanismo se asegura la exención o reducción arancelaria hasta determinada cantidad importada. Dentro de dicho régimen o de sus variantes se colocaron una serie de insumos básicos: trigo, asbesto, carbón, plomo, aluminio, caucho, piezas complementarias de vehículos y planchas de acero para la construcción naval.

2) Reducción en un 50 por ciento del arancel aplicado a los bienes de capital, que es generalmente elevado (un 60 por ciento como término medio), siempre que el órgano central de la industria presente un comprobante de la imposibilidad de obtención en el país del artículo de que se trate.

3) Por último, cuando un sector industrial, después de una investigación hecha por el CPA, demuestra estar plenamente capacitado para satisfacer en cantidad y calidad la demanda interna de un artículo, recibe lo que se llama un registro de igualdad del producto. Esto corresponde a una declaración de madurez del sector industrial e impide la concesión posterior de toda ayuda cambiaria o fiscal a la importación de ese artículo.

A esos mecanismos se agrega que, con respecto a algunas industrias intermediarias (fertilizantes, papel de imprenta y celulosa), el gobierno concede una subvención directa según la cantidad producida en el país, tratando de que logren rentabilidad los sectores que disponen de importaciones subvencionadas. Los recursos para las subvenciones a los productores nacionales provienen de los recargos cambiarios. El establecimiento de escalas *ad valorem* con una elevada incidencia media; la creación de un organismo flexible y autónomo; la instalación de mecanismos de reajuste; la posibilidad de conceder exención aduanera a los bienes de capital e insumos básicos; y el sometimiento de todas las concesiones a un análisis macroeconómico previo de la solicitud: todo esto transformó la ley aduanera de 1957 en la reforma instrumental más importante de la experiencia brasileña. En ella se puede observar una preocupación excepcional por la calidad del instrumento; en realidad, constituye un ejemplo único dentro de la tradición de empirismo en lo que a instrumentos fiscales se refiere. El conjunto arancel-consejo constituye el instrumento de política económica más preciso y ajustado entre los que existen en el Brasil.

Los mercados y los regímenes cambiarios de exportación así como las transacciones financieras permanecieron, durante el "Plan de Metas", prácticamente intactos en sus concepciones básicas. No hace falta insistir en la importancia de la política de estímulos a la entrada de ahorros del exterior como instrumento orientador de las inversiones dentro del cuadro general del Plan.

Los mecanismos coordinadores-ejecutivos merecen destacarse por cuanto un conjunto tan variado de concesiones y estímulos a las actividades industriales proporcionados por distintos órganos, exigía cierta coordinación. Durante la ejecución del Plan y como una de sus creaciones más características, se establecieron con ese objeto los llamados grupos ejecutivos, cuya función consistía en formular los programas sectoriales para las actividades industriales prioritarias, establecer normas, y conceder estímulos o sugerir su concesión a otros órganos federales. Tales mecanismos administrativos se mostraron eficientes y a lo largo del Plan se les vio proliferar. En realidad, sustituyeron parcialmente a la falta de una planificación global de las inversiones privadas.

El logro de las diversas finalidades previstas en el "Plan de Metas", sobre todo las que caían bajo la responsabilidad del sector privado, impuso la creación de entidades administrativas especiales de tipo colegiado, las cuales, al reunir a representantes de los organismos encargados de aplicar los diversos instrumentos, formulaban de manera conjunta la política aplicable a determinada actividad industrial. Con amplitud variable de poderes, pero sometidos a esta orientación básica, se crearon, entre otros, los grupos ejecutivos vinculados a la industria automovilística (GEIA), a la de construcción naval (GEICON), a la de maquinaria agrícola y caminera (GEIMAR), a la industria mecánica pesada (GEIMAPE), a la exportación de mineral de hierro (GEMF), al almacenamiento (Comissão Consultiva de Armazens e Silos) y a la industria de material ferroviario (GEIMF).

La solución administrativa no era nueva en el país, puesto que ya en 1954 se había creado el Conselho Coordenador de Abastecimento, encargado de definir la política en ese sector y de coordinar el fomento de los programas de almacenamiento. Sin embargo, la medida se transformó en práctica usual tan sólo en la segunda mitad del decenio de 1950, durante la ejecución del "Plan de Metas". En consecuencia, para el fomento de la industrialización privada se estableció un sistema de programación sectorial correspondiente al del binomio transporte-energía en el plano de las inversiones gubernamentales.

Mediante un rápido examen del más conocido y más activo de estos grupos, el de la industria automovilística, es posible formarse una idea de la manera como trabajaban estas nuevas unidades administrativas. El GEIA contaba con representantes de los departamentos de cambios y comercio exterior del Banco del Brasil, del CPA, del BNDE, de la SUMOC y de los principales ministerios interesados. En virtud de los planes que elaboró en materia de automovilismo las empresas que satisficieran ciertas exigencias (alcanzar en fechas determinadas las proporciones dadas de productos nacionales en el peso del vehículo) gozaban de un conjunto variado de concesiones: reserva de divisas a un tipo de cambio estable y subvencionado para la importación de piezas complementarias; liquidación de los financiamientos obtenidos en el exterior a un tipo de cambio favorecido; exención de derechos de importación sobre bienes de capital y piezas complementarias; exención provisional de impuestos de consumo sobre los vehículos (a excepción de los automóviles); financiamiento oficial por el Banco del Brasil durante un plazo de uno a tres años de los recargos cambiarios ocasionados por la importación de piezas complementarias; y, ocasionalmente, financiamientos a largo plazo del BNDE para fines de inversión. El GEIA, después del examen y aprobación de los diversos proyectos de los fabricantes de vehículos y piezas, permitía el disfrute de las mencionadas ventajas. Del mismo modo, el Grupo velaba por la ejecución de las directrices, proponiendo las medidas que estimaba necesarias. En vista de la naturaleza de los grupos ejecutivos, sus propuestas difícilmente dejaban de ser atendidas, ya que en su seno se realizaba la coordinación de las diversas entidades oficiales. De este modo, además de servir a los sectores como centrales de coordinación de estímulos, eliminaban tropiezos burocráticos al logro de los objetivos sectoriales buscados.

Formando contraste con el GEIA, que disfrutó de amplia autonomía y duración, otros grupos organizados en el seno del Consejo de Desarrollo tuvieron corta vida; algunos, en cambio, a ejemplo del GEICON, fueron el núcleo de entidades permanentes.

c) *El sistema de coordinación general del "Plan de Metas"*

Uno de los rasgos más característicos del Plan fue, sin duda, el pragmatismo de sus soluciones instrumentales. En lo que atañe a la coordinación de los programas entre sí es posible señalar otro aspecto que demuestra ese carácter. Se trata de la implantación extraoficial de un conjunto de centrales de coordinación durante la ejecución del Plan. Esas entidades surgieron, o se ajustaron a las tareas de armonizar los distintos objetivos, forzadas por la limitación de recursos (externos y para el financiamiento interno a largo plazo); lo cual quiere decir que no aparecieron o no ejercieron las funciones de coordinación a base de una anterior decisión consciente de la necesidad de armonizar los distintos objetivos, sino como resultado de las limitaciones que obligaban a las autoridades ejecutoras del Plan a armonizar los distintos objetivos en estos aspectos.

A pesar de su eficiencia, los grupos ejecutivos y las administraciones de los fondos especiales sólo podían realizar la coordinación instrumental en cuanto al objetivo sectorial propuesto, aisladamente considerado. Por lo tanto, se hacían necesarios mecanismos de coordinación global de las industrias privadas y empresas públicas durante la ejecución del Plan. El primero consistió en el control ejercido por el BNDE, que por diversos conceptos constituía las más de las veces el punto de paso obligado del sector favorecido (casi siempre mediante la concesión de los avales indispensables para obtener financiamientos externos). Dicho banco, debido a su estructura y normas de funcionamiento, efectuaba en el sector privado el mismo esfuerzo de armonización que ejercía en relación a las inversiones gubernamentales de infraestructura.

El segundo instrumento, que permitía una ordenación global de los proyectos del sector privado, estribaba en la elaboración del llamado presupuesto de divisas el cual, al determinar con sus previsiones los esquemas de pagos externos del país, armonizaba y coordinaba bajo este aspecto las operaciones de dicho sector. Para estos fines el órgano coordinador estaba constituido por el Consejo de la SUMOC el cual, al dar autorización para importar a un tipo de cambio favorecido, imponía orden fijando límites máximos a las distintas operaciones cambiarias del país. La secular escasez de divisas y la práctica de la intervención directa en las operaciones cambiarias dieron lugar a la implantación progresiva de un sistema contable de control y previsión de los futuros pagos y entradas de divisas. Tales prácticas iniciadas en 1948 quedaron institucionalizadas en 1953 al surgir el llamado presupuesto de divisas. Se trata de un cálculo de las operaciones cambiarias que, una vez aprobado por el Consejo de la SUMOC, pasa a tener fuerza de ley. Durante el período del Plan, en el presupuesto se fijaban las cantidades de divisas destinadas a las operaciones sujetas a licencia previa, prescribiéndose un límite a las autorizaciones cambiarias del CACEX. En el presupuesto también se señalaba al Departamento de Cambios las cantidades de recursos autorizados para las importaciones no dependientes de licencia previa y las partidas destinadas a entidades gubernamentales o a compromisos ya contraídos. De esta manera, los dos departamentos del Banco del Brasil que centralizaban las operaciones cambiarias quedaban sujetos a límites fijados en el presupuesto de divisas, lo que traducía la política de pagos externos del país. Con la elaboración de dicho presupuesto en alguna forma se imponía un orden global a las importaciones de bienes de capital. Téngase presente que toda la política de endeudamiento externo se formulaba de manera global y proyecto por proyecto con la aprobación de la SUMOC, y que estas importaciones sin cobertura inmediata de divisas constituían, como ya quedó señalado, la componente estratégica del Plan. Por lo tanto, el mencionado presupuesto constituía un medio adicional de control global del proceso de inversión del país. Era una importante regulación que sometía a todas las entidades gubernamentales a los límites expresamente determinados en el presupuesto de divisas, quedando toda modificación sujeta al examen y aprobación del Consejo de la SUMOC; correspondía, pues, a esta entidad coordinar indirectamente la política de las inversiones públicas mediante el control directo de su componente importado.[42]

En tales circunstancias, no estará de más insistir en que, si por una parte no existían condiciones internas que obligasen a implantar un sistema central de planificación, y en este sentido resulta significativa la experiencia del Consejo de Desarrollo,[43] por otra, la clase de objetivos perseguidos obligó a constituir, sin el plan inicial preconcebido, un sistema eficiente de programación y ejecución de políticas sectoriales. Por último, las condiciones externas que imponían una capacidad para importar rígida e irreductible y, en forma secundaria, la no existencia de un mercado de capitales organizado,[44] dieron lugar a la implantación de mecanismos de coordinación global de los programas. Esas actividades, conformes con la realidad de la economía y la etapa de transformación que se atravesaba, establecieron las condiciones previas para la implantación ulterior de un sistema de planificación más depurado y racional, el cual está dando ahora sus pasos iniciales.

El cuadro sinóptico de la página siguiente permite localizar los conductos estratégicos a través de los cuales las centrales de control ejercían la coordinación de los programas.

3. El "Plan de Metas" y la ampliación del papel del Estado

Ya quedó señalado que, a lo largo de la ejecución del "Plan de Metas" y sin ningún esquema preconcebido, se forjó un conjunto de instrumentos que resultó sumamente eficaz por lo que a sus finalidades se refiere. La implantación de estos instrumentos fue promovida con arreglo a un criterio de acción inmediata y pragmática.

Sin insistir en estos asuntos, conviene tener presente, para la comprensión del interés posterior por las reformas instrumentales, que a lo largo del Plan ocurrió una

[42] Sobre tal instrumento se puede obtener información pormenorizada en Sydney Latini y Ricardo Moura, "O orçamento de câmbio no Brasil", *Econômica Brasileira*, Vol. II, 1955.

[43] En 1956 se creó el Consejo de Desarrollo, directamente subordinado a la Presidencia de la República y compuesto de los ministros y los directores principales de las entidades económicas gubernamentales. En su fundación iba envuelto el ambicioso proyecto de constituirse en el organismo formulador y coordinador global de la política económica. Sus tareas quedaban definidas como sigue en el instrumento legal de su fundación (artículo 2º): "Estudiar las medidas necesarias para la coordinación de la política económica del país, sobre todo en lo relativo a su desarrollo económico; elaborar planes y programas encaminados a acrecentar la eficiencia de las actividades gubernamentales y a fomentar la iniciativa privada; analizar informes y estadísticas sobre la evolución de los diversos sectores de la economía; estudiar y preparar proyectos de ley, decretos y actos administrativos que se estimen necesarios para el logro de esos objetivos; y mantenerse informado de la ejecución de las medidas aprobadas". Con tales atribuciones, el Consejo hubiera debido transformarse en el organismo central de planificación de la economía; sin embargo, no fue así, lo que demuestra que no existían las condiciones para la implantación de un sistema integral de planificación. El hecho de que el Consejo no haya conseguido realizar la primera función contrasta mucho con su éxito en la implantación y puesta en marcha de programas sectoriales. En vez de refundir y formular programas globales, el Consejo tendió a subdividirse en gran número de grupos menores encargados de la coordinación de las políticas sectoriales. Esos grupos crecieron y aumentaron su importancia, al paso que el Consejo se limitaba a velar por la ejecución del "Plan de Metas", presentando un informe anual al respecto.

[44] Aunque los instrumentos de que disponía el BNDE cumpliesen su función esencial de ordenamiento y fomento del desarrollo industrial en los sectores básicos y productores de bienes de capital, el núcleo instrumental de mayor importancia en la orientación de las inversiones privadas consistió en el complejo sistema cambiario, en la tributación aduanera y en la política de atracción de ahorros del exterior.

CUADRO SINOPTICO DE LOS INSTRUMENTOS DEL "PLAN DE METAS"

Objetivos por cuenta del	*Programación sectorial realizada por*	*Medidas de política económica*	*Entidad a cargo de la medida*	*Coordinación y armonización del Plan en cuanto a*	*Examen y dictámenes sobre la prioridad macroeconómica del proyecto*	*Observación de la marcha del programa*
Sector público	Entidades paraestatales y empresas estatales	Constitución de fondos Exención tributaria Tipo de cambio favorecido Financiamiento en moneda nacional Financiamiento del exterior	Diversas (DNER, CMM, DNEF, etc.) CPA SUMOC BNDE o el Banco del Brasil SUMOC y BNDE (aval)	Repercusión sobre el balance de pagos (presupuesto de divisas) y endeudamiento externo (registro de capitales del exterior) (SUMOC)	BNDE (Préstamo interno y concesión de aval) CPA (Modificación arancelaria, registro de igualdad del producto y cambio de categoría de importación)	Consejo de Desarrollo
Sector privado	Grupos ejecutivos	Exención y reducción de impuestos Reserva de mercado: Arancel aduanero; Control de cambios; Registro de igualdad del producto Financiamiento en moneda nacional Financiamiento externo Tipo de cambio favorecido	CPA CPA SUMOC CPA BNDE y Banco del Brasil SUMOC y BNDE (aval) SUMOC	Repercusión sobre los fondos públicos (financiamiento a largo plazo) (BNDE)	SUMOC (Registro de capital extranjero)	

ampliación de las funciones del estado. A esta ampliación de sus responsabilidades correspondió la creación de gran número de instrumentos. Sin embargo, no se realizó al mismo tiempo un esfuerzo para la redefinición del papel del estado, la implantación integrada del instrumental de política económica y la reestructuración del mecanismo administrativo. Por el contrario, el nuevo instrumental establecido contribuyó a la desarticulación y dislocación del sistema anterior; en cierto sentido hasta acentuó el desequilibrio al introducir inorgánicamente nuevos medios de acción dentro del conjunto de instrumentos. En tales condiciones, podría considerarse natural la aparición, a raíz de este proceso, de un interés por reformas instrumentales que restableciesen en otro nivel la situación de equilibrio del plano instrumental, que quedó rota por la intensidad del proceso de industrialización sustitutivo.

En el plano instrumental e institucional se destaca como un dato básico la profunda transformación cualitativa del estado, resultante de la política de desarrollo industrial aplicada en el decenio de 1950. Ya se indicó más atrás la ampliación cuantitativa de su presencia en el sistema económico; ahora interesa poner de manifiesto la penetración y consiguiente modificación cualitativa de su forma y del orden institucional, de resultas de la ampliación horizontal y vertical de sus funciones. Conviene, pues, enumerar las actuaciones permitidas al sector público en los años actuales; a fin de destacar la extensión, la diversidad y la profundidad de su acción en el funcionamiento del sistema económico brasileño.

El sector público del Brasil es propietario y empresario de las actividades de transporte marítimo-fluvial y ferroviario, y de la producción de petróleo[45] y combustibles atómicos.[46] Controla la mayor parte del sector siderúrgico[47] y avanza a grandes pasos a constituir-

[45] En 1953 se estableció el monopolio estatal del petróleo, que engloba la exploración, extracción, refinación, comercio y transporte, así como las actividades conexas. La empresa ejecutiva del monopolio es Petrobrás; el Consejo Nacional del Petróleo se encarga de formular las directrices del sector.

[46] El 31 de agosto de 1956, el Consejo de Seguridad Nacional expidió las directrices gubernamentales de una política nacional de energía nuclear. En tales directrices se recomendaba, para su aplicación, que se creara una Comisión Nacional de Energía Nuclear (CNEN); al mismo tiempo se disponía suspender las exportaciones de los óxidos de torio y de uranio. Posteriormente, al CNEN pasó a tener el monopolio de las operaciones de aprovechamiento de los minerales atómicos.

[47] El sector público es dueño de las tres mayores entidades siderúrgicas brasileñas, CSN, COSIPA y USIMINAS. En esta última está asociado a capitales japoneses que participan en un 40 por ciento. Al mismo tiempo se están constituyendo o ampliando siderurgias pequeñas, en las cuales el estado es el accionista mayoritario. Fuera de éstas, es propietario de dos de pequeño tamaño, Ferro e Aço de Vitória y Acesita.

se en el productor principal de energía.[48] Interviene directamente en las actividades de los principales sectores de exportación[49] y comercializa una parte considerable de la producción exportable;[50] también es el principal productor y exportador de mineral de hierro.[51] Regula directa e indirectamente el mercado cambiario. En obediencia a un precepto constitucional[52] es el regulador directo de las actividades de explotación del subsuelo, vías de comunicación y canales de radiodifusión; este derecho de explotación lo cede mediante concesiones al sector privado. Asimismo, es por sí solo el mayor banquero comercial, ya que concede aproximadamente el 35 por ciento del crédito general al sector privado por intermedio del Banco del Brasil, y la mayor parte del crédito agrícola.[53] A través de otras entidades financieras especializadas concede el total del crédito cooperativo[54] y de los financiamientos a largo plazo.[55] Fija los sueldos,[56] los tipos de interés,[57] los alquileres[58] y los precios de los principales artículos de subsistencia.[59] Determina los precios mínimos de la agricultura[60] y empieza a construir y explotar un importante sistema de almacenamiento y comercialización de tales productos.[61] Dispone de todos los poderes tradicionales para imponer contribuciones.[62] Ejerce el control sobre las corrientes monetarias.[63] Produce álcalis[64] y camiones.[65] Participa ampliamente en la formación interna de capital.[66] Regula las actividades de seguros[67] y fiscaliza las cooperativas agrícolas.[68] Realiza toda la comercialización del caucho natural producido en el país.[69] Orienta la composición de las inversiones privadas e interviene en el mercado de capitales.[70] Como puede verse, el estado brasileño dispone de variados e importantes poderes.

Ocurrió, por decirlo así, una "estatización formal" de la economía, lo que quiere decir la existencia de un estado que es importante productor directo en los sectores estratégicos de la economía y que indirectamente controla sectores considerables de la esfera privada. El equilibrio de fuerzas se vio visiblemente modificado, quedando ahora inclinado en favor del sector público. Como era de esperar, este hecho ha provocado hace poco una reacción empresarial, por más que la mencionada ampliación de las funciones del sector público haya redundado en beneficio de los empresarios. Es posible que esa reacción

---

[48] Según datos del IBGE, la participación de las empresas públicas (estatales, paraestatales y de economía mixta) en el total de la potencia generadora de energía eléctrica pasó del 9.7 por ciento en 1954 al 23.4 en 1961. En 1961 se creó Electrobrás, empresa controladora de las empresas públicas que operan en ese sector. Según su informe general de 1962, Electrobrás contribuyó —mediante sus empresas subsidiarias y asociadas y con anticipos de recursos del Fondo Federal de Electrificación y de organización estatales— con el 63 por ciento del aumento de la potencia que ocurrió durante el ejercicio de 1962.

[49] Por intermedio de un conjunto de entidades paraestatales especializadas (Instituto del Alcohol y el Azúcar, del Pino, de la Sal, la Comisión Ejecutiva de Defensa del Caucho y el Instituto Brasileño del Café), el sector público ejerce amplios poderes para fijar cuotas de producción y exportación con miras a lograr el equilibrio del mercado interno y del externo. Dichas entidades realizan operaciones de compra y venta, fijan precios y, en suma, regulan las actividades de esos sectores.

[50] No sólo esas entidades sino también el Banco del Brasil realiza operaciones en este sentido. Por ejemplo, en 1959 el Banco del Brasil ejecutó operaciones de compra y venta de algodón, arroz, frejoles, mijo, maní, soja, trigo en grano, harina de mandioca, yute y otros artículos (Informe del Banco del Brasil, 1959). El total de gastos realizados por esta institución, correspondientes al saldo de la cuenta de compra y venta de productos de importación y exportación, fue de unos 5 500 millones de cruceros en 1961 (Informe de la SUMOC).

[51] Por medio de la empresa estatal Compañía Vale do Rio Doce se encarga aproximadamente del 80 por ciento de la producción y exportación de mineral de hierro.

[52] Inciso XII del artículo 5o. y artículo 153o. de la Constitución Federal.

[53] En 1959 el Banco del Brasil participó con el 44 por ciento del crédito total y con el 34 por ciento del crédito del sector privado. Su participación en el mismo año en el crédito concedido a la agricultura y la ganadería fue del 62 por ciento (Informe del Banco del Brasil).

[54] El Banco Nacional de Crédito Cooperativo, creado en 1951. En 1960 concedió unos 2 000 millones de este crédito especializado, en su mayor parte a las cooperativas de productores.

[55] El Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico atiende a los sectores de infraestructura en escala nacional. El Banco de Crédito de la Amazonia y el Banco del Nordeste del Brasil financian proyectos de interés regional. También cabe mencionar otros organismos financieros de este tipo, organizados por los gobiernos de los estados.

[56] Desde 1943 el Departamento Nacional del Trabajo establece el monto de los salarios mínimos aplicables a los trabajadores urbanos.

[57] En el Brasil existe un límite máximo determinado por la ley para los intereses que se pueden exigir (12 por ciento anual). Los tipos de interés bancario los fija la SUMOC.

[58] La legislación brasileña impide la elevación de los alquileres residenciales ya establecidos. Esta legislación se va mitigando paulatinamente en el sentido de una liberación de los alquileres.

[59] En 1951 se constituyó la Comisión Federal de Abastecimiento y Precios (COFAP), dotada de poderes para intervenir en el mercado de artículos de subsistencia, realizar operaciones compensatorias y determinar los precios de dichos artículos. Estas funciones las cumple ahora la recién fundada Superintendencia Nacional de Abastecimiento (SUNAB).

[60] Desde 1951 existen tablas de precios de los productos agrícolas, con arreglo a los cuales el gobierno debiera adquirir y financiar la producción. Sin embargo, esas tablas sólo desde 1961 se ajustan a la realidad con respecto a la mayor parte de los productos.

[61] La Comisión Organizadora de la Triticultura Nacional y Almacenamiento General (COTRINAG) contribuyó con cerca del 60 por ciento de la capacidad de las bodegas y silos construidos en el período 1955-60. Al mismo tiempo, algunos gobiernos de los estados también invirtieron en este sector, lo que corresponde aproximadamente al 25 por ciento de la capacidad instalada en el período 1956-60. De esta manera, el sector público contribuyó más o menos con el 85 por ciento del aumento de la capacidad conseguido en ese período (Informe del Consejo de Desarrollo).

[62] La Constitución del Brasil no sólo autoriza de manera explícita una amplia base tributaria sino que abre la posibilidad de instituir nuevos impuestos.

[63] Directamente por intermedio de sus entidades bancarias e indirectamente por la manipulación de los instrumentos monetarios tradicionales de que disponen la SUMOC y el Banco del Brasil.

[64] A la empresa estatal Compañía Nacional de Alcalis correspondió en 1960 toda la producción interna de carbonato de sodio. La de sosa cáustica corrió toda por cuenta del sector privado, ya que las instalaciones de la empresa estatal relativas a este producto sólo se iniciarían cuando la parte correspondiente al carbonato de sodio llegara a una capacidad de 300 toneladas diarias.

[65] La empresa estatal Fábrica Nacional de Motores produjo, en 1961, 454 automóviles de lujo y 2 224 camiones pesados; en este último tipo de vehículo fue el mayor productor nacional (Anuario Estatístico do Brasil).

[66] En 1960, incluidas las inversiones de las empresas estatales, correspondió al sector público el 48.1 por ciento de la formación de capital fijo.

[67] El Instituto de Reaseguros del Brasil, entidad paraestatal federal, controla las operaciones de reaseguro, la reglamentación de las escalas de las compañías de seguros y, en parte, la utilización de las reservas técnicas de las compañías de seguros.

[68] El Ministerio de Agricultura controla y orienta el cooperativismo en el país.

[69] En este sector, el Banco de Crédito de la Amazonia es el agente financiero y la Comisión Ejecutiva de Defensa del Caucho Natural es el órgano formulador de normas.

[70] El Ministerio de Hacienda, la SUMOC y, directamente, el Banco del Brasil pueden ejercer control mediante diferentes arbitrios sobre los diversos sectores del mercado de capitales.

haya obedecido al temor de un salto dialéctico, por el cual la acumulación cuantitativa de nuevas funciones pudiera engendrar una entidad de cualidades nuevas.

Fuera de la transformación cualitativa del papel del estado, existen otras implícitas en la evolución realizada a lo largo del "Plan de Metas". Dos se mencionarán de modo especial. La primera consiste en la estrecha solidaridad que se forjó entre la industria brasileña de bienes de capital y la política de inversión pública. En el pasado, el gobierno representó para los productos de esa industria un mercado equivalente al que ofrecía el sector privado. Los vínculos así establecidos difícilmente se podrán romper y no cabe duda de que constituyen un factor de importancia para la determinación del comportamiento futuro de la economía. El otro fenómeno consiste en la ya mencionada dependencia del capital de explotación de las empresas con respecto a los créditos abiertos por los bancos oficiales. Tal dependencia se acentuó en vez de atenuarse a lo largo del "Plan de Metas" debido a la captación de recursos de la red bancaria privada.

Como se indicó en páginas anteriores, por lo que se refiere al núcleo de instrumentos utilizados por el Plan se implantaron mecanismos pragmáticos de coordinación; en cambio, el funcionamiento fragmentado se agravó en la zona residual de instrumentos. Incluso en la zona instrumental organizada, la coordinación alcanzada se muestra cada vez más insuficiente ante la mayor complejidad de la economía y las responsabilidades más pesadas del poder público. En consecuencia, al llegar a su término el Plan, la situación a este respecto había mejorado pero seguía siendo poco satisfactoria en relación al nuevo estado y las nuevas tareas.

La insensibilidad manifestada en cuanto al problema instrumental e institucional, que en amplio grado fue la causa de la inadecuación resultante, sólo fue posible debido a las características del proceso de transformaeión del país. Por una parte, la evolución del polo dinámico (región centro-sur) en buena medida fue autónoma del comportamiento de los demás sectores y regiones. Salvo raras ocasiones, que siempre se decidieron en su favor, la persecución de objetivos múltiples no afectaba vitalmente a sus intereses; incluso servía como un elemento de pacificación y de obtención de apoyo político de la periferia para las decisiones del sector dinámico.[71] Desde otro punto de vista, tanto la inercia intelectual comprobada, que permitió la constitución de un estado interventor de tal magnitud sin intentar su redefinición, como la falta de preocupación por la "economicidad" del instrumental, establecido y articulado con arreglo a esquemas empíricos y poco precisos, enraízan también en el proceso de transformación atravesado. En realidad, éste en ningún momento tuvo que hacer frente a alguna situación que no se pudiera soslayar mediante reajustes parciales. Jamás se le opusieron barreras cuya superación exigiera una transformación global de la forma del estado y planteara los desafíos intelectuales correspondientes.[72] El proceso político nacional nunca se vio en la disyuntiva de estancarse o transformarse globalmente. En este sentido, el proceso de transformación fue "fácil" y permitió el "desperdicio" ocasionado por un funcionamiento no ajustado de los instrumentos. Unicamente ahora se convierte en una preocupación corriente el lograr una mayor adecuación del estado y una mayor precisión de sus instrumentos de acción frente a una estructura y una problemática más complejas.

Por otra parte, no hay que olvidar que, pese a la profundidad que el esfuerzo de industrialización impuso a la presencia del estado en el sistema económico, tal ampliación no estuvo en pugna con lo esencial de las instituciones económicas brasileñas: el régimen de propiedad privada y las normas de distribución de las ganancias dejadas por la productividad. Muy al contrario, estuvo de acuerdo con esas reglas sociales y las confirmó. Como la transformación no puso en tela de juicio dichas instituciones básicas, éstas quedaron al margen de las tensiones del esfuerzo de instrumentalización.

Por último, hay que recordar que en una situación dinámica, en la cual el crecimiento disolvía las tensiones, se realizó una conquista pacífica de los centros de decisión de la política económica por el sector empresarial más dinámico. Al poseer en forma consolidada el poder de decisión, pudo desplazar los conflictos haeia los bastidores del proceso político, estableciendo al margen de los textos legales los dispositivos que le interesaban. Como en el plano de la política económica no había una hegemonía tal de parte del sector secundario, hubiera sido muy difícil que el debate político no saliera a la superficie, dando lugar a reformas instrumentales.

Sin embargo, por más favorables que fueran esos hechos para la formulación y ejecución de una política económica, la creciente inadecuación tarde o temprano alcanzaría un nivel que iba a provocar un proceso de reajuste instrumental e institucional. Antes de describir las reformas realizadas o propuestas en los últimos años, hay que proceder a esbozar la situación en que se hizo obvia la inadecuación.

[71] Por ejemplo, ya a comienzos del decenio de 1930 existía el Departamento Nacional de Obras contra la Sequía (DNOCS), que abrazaba el llamado Polígono de la Sequía, es decir, la región del nordeste y parte de Minas Gerais. En 1948 se fundó la Comisión del Valle del San Francisco (CVSF) para elaborar y ejecutar un plan de aprovechamiento del valle del río San Francisco, que pasa por Minas Gerais y algunos estados del nordeste. Más tarde, en la primera mitad del decenio de 1950, se creó la Superintendencia de Promoción de la Valorización Económica de la Región Amazónica (SPVEA). Por último, en 1959 se estableció la Superintendencia de Desarrollo Económico del Nordeste (SUDENE); pero este organismo ya se encuentra enfrentado a problemas mucho más complejos, que se analizaron en otra parte del presente trabajo.

[72] El marco constitucional de 1946 permitió la amplia utilización de sus posibilidades jurídicas, con lo cual hizo posible la continuidad del proceso de transformación económica.

VII. EL ULTIMO TRIENIO: LA POLITICA ECONOMICA QUEDA REZAGADA DE LOS ACONTECIMIENTOS

Durante el período del "Plan de Metas" se vio que, en cierto sentido, la política estuvo al frente del proceso de transformación de la economía; no se observaron entonces vacilaciones o indecisiones que revelasen, o que el proceso escapaba a su eontrol efectivo, o que había obstáculos acentuados a la ejecución de sus tareas.

Lo ocurrido en materia de política económica en los últimos años contrasta violentamente en este aspecto eon el "Plan de Metas". Observadas en su orden sucesivo, las medidas de política económica adoptadas durante el trienio pasado no definen con precisión ninguna directriz, sino que apuntan en direcciones múltiples. Las medidas

encaminadas a distintos objetivos se acumulan y se anulan. Ningún esquema propuesto tiene larga vida, sino que a los pocos meses deja su lugar a otro. Las cosas ocurren como si se hubiera perdido el control de la política económica, y ésta se hallara con rumbos indefinidos. Ya sea debido a los problemas con que tropezaba la economía o la inestabilidad política e institucional, las medidas presentadas han sido de carácter transitorio e inestable.

En tales circunstancias, la interpretación de los hechos de la política económica encuentra una dificultad especial. Toda agrupación sistemática de las mil y una medidas adoptadas y desechadas confiere a la presentación de la política económica una falsa impresión de coherencia y de permanencia en sus fugaces esquemas. Es sumamente difícil evitar este matiz. Por eso es preciso mantenerse en guardia desde luego para que la sistematización que aquí se haga, y que es un simple recurso expositivo, no deje una impresión falsa.

Dos son los problemas especiales a que hace frente la interpretación de la política económica del trienio: la falta de perspectivas y la ausencia de líneas definidas entre el cúmulo de medidas adoptadas. En cierto sentido, el más revelador consiste precisamente en que no se percibe una definición clara de la política económica, lo que forma contraste con los períodos anteriores ya analizados. Ello sugiere, y en cierto sentido fundamenta, la idea de que la economía brasileña está atravesando una fase de transición, a semejanza de los años iniciales del decenio de 1930. La economía habría llegado a este punto al agotarse las posibilidades de rápido crecimiento e industrialización dentro del modelo histórico de desarrollo mediante la sustitución de las importaciones.

El haberse quedado la política económica a la zaga de los acontecimientos no está desvinculado de las precarias condiciones político-institucionales del trienio. La falta de combinaciones políticas duraderas y de un Ejecutivo que aunase por un período largo las principales corrientes partidistas, no ofreció condiciones favorables para que un programa de política económica superase las etapas iniciales de su implantación. A cada transformación de los mandos políticos correspondió la presentación de un nuevo plan de política económica, que antes de quedar consolidado ya se veía sustituido por otro, y así sucesivamente. Trátase de fenómenos interdependientes, que sugieren la acción de procesos mucho más profundos en la evolución de la economía. De todas maneras, por mucho interés que despierte el análisis de estos hechos, aún no existe, dada la proximidad del período, esa perspectiva amplia que exige la interpretación histórica.

Además, durante el trienio se dejaban sentir otros factores que daban a la política económica su carácter fugaz e impreciso. Nos referimos a la conciencia cada vez más clara de los desequilibrios estructurales señalados en páginas anteriores, y a la comprobación de los acentuados desajustes institucionales e instrumentales. La insatisfacción consiguiente, expresada en la demanda general de "reformas básicas" (lo que constituyó la tónica de las discusiones del trienio), llegó a disolver parcialmente las bases políticas del programa anterior pero no pudo conseguir una sólida reagrupación de los partidos como punto de apoyo de un sistema de política económica. Sin embargo, haciéndose eco de las demandas de múltiples grupos no integrados y carentes de instrumentos políticos mayoritarios, la política económica recogió en sus declaraciones muchas de las tesis que se discutían. Al no encontrar condiciones para la efectiva implantación de estas tesis, la mayor parte de las medidas no pasaron de ser declaraciones de principios; su multiplicación durante el trienio acentúa aún más la escasa objetividad de la política económica.

Al tratar de delimitar el marco concreto en que se inscribió la política económica del trienio, conviene indicar brevemente las principales tendencias del comportamiento de la economía (que se resumen en una aceleración de la inflación y en una desaceleración del crecimiento) así como los problemas especiales planteados por la combinación de estos fenómenos, cada uno de por sí complejo y perturbador.

Según los índices del producto real calculados por el Instituto Brasileño de Economía (IBRE) de la Fundación Getulio Vargas, la tasa de crecimiento de la economía, que en 1961 había llegado a 7.7 por ciento, descendió a 5.5 por ciento en 1962 y a 2.1 en 1963. Aunque los cálculos relativos a 1926 y 1963 son bastante discutibles, la tendencia a la reducción del ritmo de crecimiento se ve confirmada incluso por las hipótesis más optimistas.

En cuanto a la aceleración inflacionaria, las diversas series de índices de precios revelan que su tasa se elevó considerablemente a partir de 1960. El índice de deflación de la serie del producto interno bruto, que en 1960 mostraba una variación de 25 por ciento, registró en seguida los aumentos siguientes: 37 por ciento en 1961, 51 en 1962 y 73 en 1963. El índice del costo de la vida, que había experimentado una brusca elevación en 1959 (52 por ciento), presenta una desaceleración en 1960, con un crecimiento de sólo 24 por ciento. A partir de 1961 también vuelve a acelerarse, y en 1963 se registró una tasa de expansión de 81 por ciento.

En torno a estos dos fenómenos giró la política económica del trienio, buscando, en ambos casos sin éxito, una fórmula que hiciera compatible el mantenimiento de la tasa histórica de crecimiento con una atenuación del proceso inflacionario. Sin embargo, por no poder realizar los profundos reajustes del sistema económico que hicieran posible este objetivo, la política económica se localizó en la periferia de las dos tendencias. Incluso así resultó inoperante, sea por faltarle las condiciones generales ya señaladas que le dieran la base política que exigía la magnitud de las tareas por realizar, sea por temer que el éxito relativo en una de esas direcciones afectase irremediablemente la posibilidad de lograr resultados en la otra tarea. La política económica se mantuvo, pues, indecisa, intimidada por los perjuicios que se podían aguardar de toda actitud más definida, y en un clima de insatisfacción creciente vio disolverse uno tras otro los distintos programas propuestos.

Ante tales objetivos contradictorios, cuya armonización requería reajustes irrealizables en esa situación política y económica, y en la medida en que se confirman las dos tendencias desfavorables del comportamiento de la economía, se observa una reducción progresiva de su posibilidad de maniobra. Después de un quinquenio en que había llevado firmemente en sus manos los hilos principales de la evolución de la economía, la política económica tiene ahora que marchar a remolque de los acontecimientos.

Pero si, en líneas generales, fue pasiva ante los mencionados elementos, no se mantuvo indiferente con res-

pecto a la situación general de la economía. Muy al contrario, los años del trienio fueron sumamente fértiles en el aspecto formal de las declaraciones. Nunca se asistió a tal acumulación de programas y medidas, que rápidamente se dejaban de lado; nunca ocuparon lugar tan prominente las discusiones de política económica, que reflejaban un nivel más elevado de politización. A diferencia de los años anteriores en que minorías reducidas controlaban la formulación de la política, en éstos empezaron grupos nuevos a dejar oir su voz en el proceso de decisión social. La política económica no fue indiferente a esta situación social más compleja, sino que trató de responder a los nuevos grupos de presión. Al no lograr definirse otro equilibrio de fuerzas, la aparición de los grupos nuevos contribuyó a agitar más aún la formulación de una política.

Aunque de las páginas anteriores se pueda inferir la falta de definición clara de la política económica del trienio, téngase presente que la nueva dimensión del proceso inflacionario hizo desplazarse el foco de las preocupaciones desde el problema del desarrollo industrial hacia la atenuación del proceso inflacionario. Como problema de política económica, esto último deja de tener una posición secundaria dentro del esquema de industrialización sustitutiva para constituirse en el principal objetivo inspirador y orientador de las decisiones políticas. Se modifica así la actitud irreverente del pasado hacia esta materia.

Ya no se colocan irreflexivamente las medidas cambiarias, monetarias y fiscales al servicio de la industrialización, siguiendo las líneas de menor resistencia si con ello se sirve a los objetivos del sistema, aunque de tal manera se intensifiquen, o a lo menos se ayuden a aflorar, las tensiones inflacionarias. La política monetaria adquiere una nueva perspectiva, y pueden observarse esfuerzos sinceros, aunque de poco resultado, para atenuar la espiral de precios. Por primera vez se reconoce oficialmente el proceso inflacionario como el problema de fondo. Sin querer entrar en digresiones sobre la materia, obsérvese el hecho obvio, aunque poco citado, de que el sistema sólo se dio por enterado de la inflación brasileña cuando, en su esfera de intereses, ésta se convirtió de planteamiento académico en problema real. La inflación perdió su utilidad directa. La aceleración inflacionaria adquirió el carácter de residuo indeseable y contrario a la estructuración de nuevas formas de financiamiento de las empresas y del sector público, condición *sine qua non* para que la economía echara a andar por las nuevas directrices a largo plazo. Por eso, pues, en este período la contención del proceso inflacionario se convierte en el objetivo principal de la política económica.

En lo relativo a las preocupaciones a largo plazo de la política económica, durante el trienio es posible distinguir una vaga tendencia a la diversificación de los objetivos propuestos al desarrollo de la economía. Sea debido a la demanda de "reformas básicas", sea por las nuevas exigencias de una estructura económica más diversificada, durante el trienio se acumulan, junto a la preocupación por la complementación del sistema industrial, medidas parciales orientadas hacia el desarrollo regional, la modificación del sector agropecuario, el fomento de las exportaciones industriales, etc. Forzando la expresión, éstas traducen de manera incipiente y poco integrada la búsqueda de nuevas líneas de expansión para la economía.

Examinemos con más pormenores el contenido de esos rasgos principales de la política económica del trienio.

1. La política antiinflacionaria

Ya se ha indicado que la modificación principal de la política económica consistió en el desplazamiento del foco de preocupaciones de la política económica desde la prioridad fuera de duda concedida anteriormente al desarrollo industrial hacia la atenuación del proceso inflacionario. Sin embargo, antes de examinar las características de las medidas en que se expresó esta nueva orientación principal de la política económica, es necesario proceder a un rápido examen de los factores que la condicionaron y del marco en que se debatió en los últimos años, a fin de disponer de un criterio básico para la localización de los sucesivos intentos de estabilización, que fueron muchos y transitorios.

El desplazamiento del eje de la política económica no se debió principalmente, como se verá más adelante, al temor de una superinflación ni a la creciente inestabilidad social. El problema inflacionario también se hizo presente bajo otros aspectos, en la medida en que dejó de proporcionar una forma de financiamiento del proceso de inversión. Esto no afectaba a las empresas, que podían defender sus tasas de rentabilidad mediante reajustes de precios, pero sí al gobierno que, obligado a limitar relativamente sus gastos, no podría realizar la cuantía de inversiones necesarias para mantener el dinamismo de la economía. Obsérvese que la ya citada dependencia directa de la inversión pública en que se encontraba el sector productor de bienes de capital, en el caso brasileño, introdujo en este panorama una complicación más que obstaculizaba la ejecución efectiva de los planes ordinarios de estabilización.

Por otra parte, no ha de sorprender que se desarrolle una tendencia al alza acumulativa de precios de resultas de un persistente proceso inflacionario. Ya se sabe que no habiendo fuerzas rectificadoras, los diversos agentes del sistema económico tienden a organizar mecanismos de rápida reacción a fin de mantener su participación real en la economía. Su efecto recíproco da lugar a un mayor automatismo de los mecanismos de propagación y a la consiguiente exacerbación del movimiento inflacionario. Además, está reconocido que esta intensificación del proceso inflacionario, en el grado en que se afirma, tiende a hacerlo cada vez más autónomo de los factores reales y mediatos que actuaron en la raíz del fenómeno.

En tales circunstancias, tiene escasa significación pasar revista a los elementos de fondo que hicieron emerger las presiones inflacionarias en el caso brasileño, lo cual por lo demás, ha sido materia de diversos estudios. En cambio, hay elementos no estudiados convenientemente que tienen interés para la interpretación del nuevo comportamiento inflacionario. La industrialización sustitutiva de los últimos años ocasionó la formación de un importante sector productor de bienes de consumo duradero y de bienes de capital. Dada la naturaleza de este sector su funcionamiento y expansión requieren inmovilizaciones crecientes de capital de trabajo. De manera especial a medida que se agota la reserva de mercado que el estrangulamiento externo garantiza al sector, la expansión de las ventas de esos bienes queda supeditada en mayor grado a la prolongación de los plazos medios de venta lo que, por consiguiente, acarrea un crecimiento más q

proporcional del capital de trabajo directa e indirectamente relacionado con el sector. Es innecesario recordar que esta demanda adicional de recursos se suma, a lo largo de la industrialización, a la ampliación de las exigencias del sector público.

Tales presiones ni encontraron ni encuentran de parte del sistema financiero una reacción adecuada, traducida en un ofrecimiento voluntario de ahorros cuantitativa y cualitativamente satisfactorio. En esas condiciones, el mantenimiento del ritmo de actividad de las empresas sólo podría lograrse con una expansión monetaria, a lo que equivale la acentuación de las presiones inflacionarias. La carencia de conductos institucionales no es la única causa de la incapacidad revelada por el sistema para ofrecer voluntariamente los recursos necesarios. A decir verdad, en los últimos años, puede observarse la creación de una serie de instrumentos que representan tentativas para la obtención de recursos financieros internos; el sector público lo hace mediante la emisión de títulos a mediano plazo (letras del Tesoro, de exportación y de importación); y el sector privado, mediante la constitución jurídica de una serie de sociedades de crédito, la vulgarización de las letras de cambio y la intensificación de las operaciones de bolsa de valores.[73] Pero estos arbitrios adicionales se mostraron incapaces de satisfacer adecuadamente las necesidades de financiamiento de las empresas y del gobierno. Prueba de ello son, no sólo la persistencia de los cuantiosos desequilibrios financieros del sector público, sino también el haberse mantenido las presiones de las empresas sobre el sistema bancario.[74]

[73] Paralelamente a la industrialización y a la organización del mercado de bienes duraderos y de capital, se observa una proliferación de las sociedades de crédito, financiamiento e inversión, cuya función principal consiste en la captación de ahorros y la concesión de créditos a mediano plazo para la venta de bienes. Estas empresas se dedican también, en menor grado, al seguro de suscripción de capitales y a la gerencia de fondos mutuos de inversión. Aunque hacía mucho que estaba permitida su formación, sólo en 1961 se definió su funcionamiento. En ese año ya existían 91 sociedades de este tipo, que operaban con recursos del orden de 35 000 millones de cruceros. Otro indicio de la constitución de un activo mercado de capitales es la expansión de las actividades de la bolsa de valores, así como la clara tendencia de las grandes empresas a recurrir a la suscripción pública para satisfacer parte de su demanda adicional de capital de explotación. Al medir la expansión de las operaciones de la Bolsa de Valores de Río de Janeiro mediante la variación anual del número de acciones cotizadas, se registran en 1960, 1961 y 1962 tasas de 64, 29 y 55 por ciento, respectivamente.

La asistencia financiera a largo plazo es anterior a esta organización privada de un sistema de financiamiento. De todos modos, cabe señalar a este respecto la tendencia a fundar nuevos bancos de inversión, de los estados, que se vienen a agregar a los de carácter federal que ya existían. Al BNDE y los dos bancos federales de alcance regional (el BCA y el BNB) se añadieron en los últimos años entidades organizadas por los estados de Paraná, Minas Gerais y Guanabara, para citar sólo los más importantes. En São Paulo se vincularon recursos cuantiosos a la venta de bienes de capital. El Banco del Brasil se prepara a aplicar amplios recursos al financiamiento de la formación de capital de las empresas pequeñas y medianas. Todas estas sociedades conceden financiamiento a las sociedades industriales, o participan en su capital, y representan una contribución del sector público a la organización del mercado de capitales. Al mismo tiempo obsérvese la importancia del sector público en la organización del mercado, al buscar recursos a mediano plazo por medio de letras (del Tesoro, de importación, de exportación, etc.) y estimular su colocación en títulos.

[74] Las repercusiones que tuvieron sobre el sistema monetario las presiones conjuntas de los sectores público y privado dieron lugar a una expansión de los medios de pago que se aceleró considerablemente a partir de 1960. Su tasa de crecimiento pasó de 30 por ciento en ese año a 50.5 en 1961, 63.3 en 1962 y 64.4 en 1963. Obsérvese que si en este último año la tasa de expansión de los medios de pago no fue más elevada, ello se debió en gran parte a la política de contención adoptada en el primer semestre del año como parte del Plan Trienal.

Cuadro 29

INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO FEDERAL,* 1955-62

Año	*Ingresos*	*Gastos*
1955	8.0	9.2
1956	8.3	12.2
1957	8.1	11.2
1958	8.9	11.3
1959	8.8	11.1
1960	9.2	12.4
1961	9.0	12.9
1962	9.0	14.1

FUENTE: Ingresos y gastos del gobierno federal, según cifras reunidas en los boletines de la SUMOC, el producto interno bruto, según aparece en la *Revista Brasileira de Economia*, marzo de 1962.

* Como porcentaje del producto interno bruto.

La necesidad de recurrir cada vez más a este tipo de financiamiento traduce el punto muerto en que se encuentran las empresas frente a las mayores necesidades de capital de explotación y las alzas persistentes de los costos acarreadas por el propio proceso inflacionario. En la imposibilidad de recurrir a las fuentes voluntarias de recursos, la otra solución parece haber estribado en el aumento más que proporcional de los precios, de suerte que no sólo cubriese las alzas de costos sino que también garantizase a las empresas una tasa de rentabilidad capaz de permitir el autofinanciamiento parcial de sus operaciones. Es evidente que esos reajustes de precios hicieron presión a su vez sobre el sistema bancario y reforzaron las demandas provenientes del sector público, alimentando así el ciclo expansionista del dinero y haciendo actuar los demás mecanismos de propagación. De esta manera los desajustes entre una estructura productiva cada vez más capitalista y un mecanismo inadecuado de financiamiento dieron origen a presiones encadenadas sobre el sistema monetario, el cual funciona entonces como caja de resonancia en el proceso inflacionario.

En cuanto a los "déficit" del propio sector público federal durante el período, su importancia parece haber crecido como factor de desequilibrio. De 1961 a 1962 el "déficit" de caja del gobierno federal, como porcentaje del producto interno bruto, aumentó de 3.9 a 4.9 por ciento, contra menos del 3 por ciento en los años precedentes. Esta ampliación relativa del "déficit" fue acompañada de un aumento de la proporción de los gastos en relación a esa misma suma. (Véase el cuadro 29.) Como los reajustes del sistema tributario mantuvieron la carga fiscal, el mayor desequilibrio parece haberse debido a una expansión más que proporcional de los gastos corrientes dentro del total de gastos públicos, sea debido a los gastos de personal, sea por obra de las cuantiosas subvenciones al sistema de transporte y comunicaciones, crónicamente deficitario. Sin embargo, esta mayor cuantía de los gastos del presupuesto federal quedó compensada en parte en algunos años del trienio por el menor esfuerzo financiero que representó la retención de las existencias de café, gracias a las menores cosechas de esos años.

Para la mejor comprensión de la aceleración ocurrida

durante el trienio. conviene recordar otros factores que intervienen en el fenómeno. El primer lugar, por sus claras repercusiones, lo ocupan los sucesos políticos. El Brasil ha atravesado en los últimos años un período de frecuentes crisis político-sociales, que han influido vigorosamente en el proceso inflacionario. Esa influencia se deja sentir de dos maneras: directamente, por haber ido acompañada con frecuencia de cuantiosas emisiones de papel moneda. como sucedió en la crisis de fines de 1961 cuando éstas representaron alrededor del 70 por ciento de las emisiones primarias del año, e, indirectamente, al perturbarse las actividades productivas en el clima general de inseguridad.

Otro hecho del período que repercutió sobre el alza de precios fue la modificación del sistema cambiario en 1961. La reforma cambiaria de ese año, al conectar la estructura de precios internos con los precios internacionales, tuvo aspectos positivos por lo que toca a los estímulos para la exportación y al reforzamiento del Tesoro Federal; pero, por otra parte, provocó una serie de reajustes de los precios internos. En este sentido. su influencia no quedó limitada al encarecimiento de los productos importados. Su repercusión más importante sobre los precios internos ocurrió en la zona de los productos de exportación marginal, cuyos precios pasaron a quedar vinculados directamente al mercado externo. Téngase presente que en este fenómeno quedó incluido gran número de productos alimenticios y materias primas. Después de la reforma cambiaria de 1961, se registra una tendencia a la elevación del cambio paralelamente al alza de los precios. No sólo se reajustaron con más prontitud los tipos oficiales. sino que el nuevo sistema cambiario permitió también que, mediante operaciones de mercado, se establecieran otras tasas vinculadas a las alzas de precios internos. Aunque estas prácticas puedan ser menos explosivas que la conservación forzada de un tipo de cambio sobrevaluado y su reajuste intermitente, de todos modos contribuye a la operación del mecanismo de propagación de las alzas.

En lo relativo a las variaciones de los salarios, se observa una disminución de los períodos que separan los reajustes. Por ejemplo, el salario mínimo del trabajador urbano, que en la segunda mitad del decenio de 1950 permanecía sin modificarse por un período medio de 25 meses, se reajustó año tras año durante el último trienio. La misma tendencia se observa en cuanto a los sueldos de los funcionarios públicos. Es digno de señalarse que el salario mínimo real disminuyó en los últimos años, en relación al período 1956-59, pese al perfeccionamien de las organizaciones sindicales y a los avances logrados materia de derechos del trabajador (establecimiento del s lario familiar, concesión de un mes adicional de sueldo fin del año y rebaja de la edad de jubilación). (Véase cuadro 30.) Por consiguiente, los salarios como comp nente de la espiral inflacionaria parecen haber actua en forma puramente refleja en cuanto mecanismo propagación.[75]

Junto a tales aspectos aceleradores del proceso inflaci nario se pueden señalar. de paso. dos factores que otras circunstancias se sumaron al movimiento, pero qu en este período ejercieron una influencia neutra o in cluso moderadora. La producción agropecuaria para consumo interno. con excepción de 1963, aumentó en m de 7 por ciento anual. En lo relativo a la producció exportable. se produjo a partir de 1959 una reducció considerable de la de café, hecho claramente favorabl a las operaciones financieras del sector público. La pol tica brasileña de mantenimiento de los precios interna cionales del café reposa en un sistema de retención d los excedentes, que exige al gobierno federal cuantiosa inmovilizaciones financieras. Las reducidas cosechas d café de los últimos años disminuyeron considerablement la presión sobre los recursos del Banco del Brasil, e in cluso se espera obtener fondos en el año en curso me diante la venta de parte de las existencias.

La política antiinflacionaria se debatió durante el últi mo trienio bajo el peso de estos desajustes. Las propues tas de disminución de los gastos públicos. de tener éxito reducían la fuente primaria de creación de los recurso monetarios indispensables al financiamiento corriente d

[75] Se puede suponer con cierto margen de seguridad que l serie que aparece en el cuadro 30, es representativa del compor tamiento del salario real, a lo menos en los sectores secundario y terciario, no sólo porque el grueso de los asalariados están a nivel del salario mínimo, sino porque también los aumentos qu reciben las escalas más elevadas de salarios están vinculados los reajustes del mínimo (excepto en grupos muy protegidos de lo sectores público y privado).

El comportamiento del salario real en los últimos años s puede invocar en apoyo de la tesis planteada, lo que confirm el creciente autofinanciamiento de las empresas en el trieni 1960-62. Si el aumento de los recursos internos se hubiese debid sólo a una apropiación por las empresas de los avances reale de la productividad, el salario real debería haberse mantenido constante. Su disminución parece confirmar que, faltando con troles generales de precios, les fue posible a las empresas, dentro del clima de acentuación inflacionaria vigente, aumentar sus pre cios en forma más que proporcional a la elevación de los costos impuesta por los reajustes de salarios.

Cuadro 30

SALARIO MINIMO REAL EN RIO DE JANEIRO, 1952-63

(Base: 1952 = 100 = 1 200 cruceros)

Mes	*Año*	*Costo de la vida*	*Salario mínimo nominal en cruceros*	*Salario mínimo real en cruceros*	*Producto real por habitante*
Enero	1952	100	100	100	100
Enero	1954	146	200	137	104.8
Agosto.	1956	222	316	142	107.4
Enero	1959	367	500	136	120.0
Noviembre . . .	1960	644	800	121	124.2
Octubre.	1961	867	1 120	129	129.8
Enero	1963	1 454	1 750	120	—

FUENTES: *Desenvolvimento* e *Conjuntura*, febrero de 1962. Con respecto a enero de 1963, el índice del costo de la vida se calculó a base de datos de la misma revista, número de enero de 1964.

las empresas, provocando amplias quejas de falta de crédito. Se trataba de allegar recursos para los programas gubernamentales mediante la colocación de títulos a mediano plazo o el empleo de los préstamos forzosos, pero esto también afectaba de manera inmediata a las empresas; sin hablar directamente de los poderosos intereses del sector intermediario financiero, que se veían lastimados por la reducción de los fondos disponibles para sus operaciones. La reforma tributaria habría exigido largos períodos de discusión y un apoyo político inexistente, sobre todo en un momento de perturbaciones. Si se trataba de comprimir con rigor el sector de los salarios, se chocaba con un poder sindical cada vez mejor organizado y, por consiguiente, debía cederse a sus reivindicaciones.

Pero había que contener el factor exponencial inflacionario que empujaba la economía hacia una superinflación. El problema de la exacerbación inflacionaria tenía importancia: eso no lo discutía nadie de manera directa, pero ningún sector estaba dispuesto a sobrellevar la parte más pesada de la detención del proceso. Tales disensiones hacían que encontrase mayor acogida la tesis de una estabilización progresiva, diluida en el tiempo. Sin embargo, ella olvidaba el fenómeno de las previsiones desprendidas del movimiento inflacionario, en virtud de las cuales todas las actividades se articulaban de antemano de acuerdo con una tasa proyectada. Este factor iba a chocar de frente con el esquema más completo de estabilización propuesto en estos años, el Plan Trienal 1963-65, que adoptaba como propósito básico la tesis de la estabilización progresiva; y de resultas de ese choque el Plan quedaría neutralizado en gran medida. Pero estos asuntos se esclarecerán más con una exposición breve de la sucesión de esquemas de estabilización.

Se puede fijar en 1961, año en que toma el poder el señor Janio Quadros, el momento en que el problema de la estabilización se puso en el orden del día de la política económica. En el año anterior, en lo relativo al problema inflacionario, la política económica había repetido su actitud típica de la segunda mitad del decenio. En efecto, había tratado de contener los principales mecanismos de propagación inflacionaria adoptando medidas que, al aplazar la manifestación de los desequilibrios, facilitaran el desarrollo industrial. En dicho año, la medida principal consistió en una ampliación de la oferta interna de instrumentos de cambio con miras a mantener el tipo de cambio. Aunque tal procedimiento agravara el desequilibrio del balance de pagos,[76] tuvo la ventaja de hacer entrar recursos adicionales en las arcas del Banco del Brasil.[77] También se contuvieron las presiones para elevar los salarios, y sólo al final del año se concedieron reajustes. Al combinarse estas medidas con una continuación del esfuerzo de inversión pública[78] y con una actitud sumamente liberal ante la demanda de crédito por el sector privado,[79] se llegó en 1960 a un panorama de política económica que, con pequeñas variantes, es semejante al que existió durante la industrialización del decenio de 1950.

Es sabido que estas prácticas conciliadoras tienden a agotar sus posibilidades de aplicación en la medida en que, aplazando y acumulando los desequilibrios, amplifican el proceso inflacionario. Por ejemplo, en 1960 la utilización anticipada de los ingresos de divisas transfirió al año siguiente pesados compromisos cambiarios y financieros. En 1961, al tradicional "déficit" de caja del Tesoro Federal (acentuado por el amplio reajuste de los sueldos del personal de los servicios públicos y paraestatales) se agregó un amplio gasto de recursos monetarios para coberturas de las divisas anteriormente vendidas. El acentuado desequilibrio de balance de pagos de 1960 amenazaba repetirse en 1961, al no haber una renegociación de las deudas externas, hasta alcanzar proporciones inmanejables.[80] Por otra parte, la progresiva sobrevaloración del crucero ya había empezado a contribuir visiblemente al desmedro de las exportaciones tradicionales.

Esta situación dio a la corrección de los desequilibrios un sentido de prioridad desconocido en la experiencia reciente del país. El núcleo de las medidas adoptadas entonces consistió en una reestructuración del sistema cambiario. No sólo se reajustaron los tipos de cambio, reduciéndose la subvención concedida a las importaciones favorecidas, sino que también se procuró obtener fondos adicionales de las transacciones externas, instituyéndose depósitos previos de importación y perfeccionándose los recargos sobre las exportaciones.

En este año es probable que la política monetaria hubiera tenido una posibilidad de éxito en el control de la creación de medios de pago, de no haberse interpuesto la grave crisis política del segundo semestre. Esta suposición se basa en el comportamiento de la política fiscal, que logró reducir considerablemente el "déficit" global de las operaciones del sector público federal.[81] Los datos de que se dispone indican una contracción de la inversión gubernamental en comparación con el año anterior, a lo que contribuyó el comportamiento relativamente favorable de la oferta interna de café, de suerte que la política de retención de los excedentes del producto exigió menos esfuerzo financiero. Por otro lado, (debido en parte a la reforma cambiaria) el ingreso fiscal creció satisfactoriamente.

A pesar de estas condiciones favorables, el programa de estabilización terminó por fracasar. Esto se debió en gran medida a las emisiones que hubo de realizar el Banco del Brasil para sus operaciones de cambio. Como se indicó antes, en el último año de la administración pasada esa institución contrajo voluminosos compromisos en divisas que debían cancelarse en 1961 pero ahora los dólares adeudados tenían que adquirirse a un tipo de cambio más alto. Es posible tener una idea del efecto monetario de estas operaciones si se considera que suponían emisiones equivalentes a las que exigió el "déficit" total del sector público federal. Por otra parte, no puede

[76] En 1960 el déficit de balance de pagos llegó a 430 millones de dólares, siendo el más elevado del decenio a excepción de 1952.

[77] Los recursos en cruceros obtenidos como contrapartida del déficit cambiario llegaron a cerca del 60 por ciento del déficit global de las operaciones gubernamentales, y fueron superiores una vez y media al total de las emisiones del año (datos de la SUMOC).

[78] En términos reales, los gastos de capital del gobierno federal sobrepasaron a los del año anterior en un 50 por ciento.

[79] Los préstamos bancarios privados aumentaron en 64 por ciento con respecto al año anterior, en tanto que los del Banco del Brasil al público, en 122 por ciento.

[80] En 1961 el déficit de las transacciones corrientes llegó a 288 millones de dólares: sin embargo, cuantiosas entradas de capitales del orden de 332 millones de dólares, las más elevadas de todo el decenio, permitieron obtener un pequeño superávit de balance de pagos.

[81] En relación con el año anterior, el déficit global del programa financiero del gobierno federal se redujo en un 30 por ciento.

subestimarse la gravitación de la crisis política suscitada por la renuncia del presidente Quadros, de cuyos efectos monetarios directos se hizo referencia en una sección anterior.

Después de verse frustradas en 1961 las expectativas de atenuación del proceso inflacionario, viene un período difuso, de condiciones políticas inestables e indefinidas.[82] No vale la pena entrar en el análisis de los planes de contención, tímidos y transitorios, ensayados entonces. Sólo vale la pena recordar que en el segundo semestre de ese año se formuló un plan de corto plazo, que se proponía la armonización de la política fiscal y la monetaria. Aunque tuvo poca duración y vio frustradas sus perspectivas y proyecciones, sobre todo por la concesión a fines del año de un mes adicional de sueldo a los trabajadores urbanos, sus ideas básicas fueron recogidas luego en el Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social 1963-65.

La experiencia anterior brasileña había demostrado la imposibilidad de aplicar un plan de contención de la inflación que fuera en desmedro del nivel de actividad económica. El Plan Trienal parte de esa base y se caracteriza por un esfuerzo de estabilización que mantuviera la tasa histórica de desarrollo. Como el Plan constituye en primer lugar una crítica de las medidas usuales a corto plazo y la búsqueda de un ajuste entre estas medidas y los objetivos a largo plazo, en él se destacan implícitamente los problemas de integrar, dentro del mismo modelo, las medidas a corto y a largo plazo.[83]

El Plan partió de los datos siguientes: la economía brasileña se había desarrollado a una tasa media de 7 por ciento en los últimos años (1957-61), pero ese elevado ritmo de crecimiento se obtuvo acompañado de una inestabilidad creciente; estudios preliminares mostraban que la inflación pasaría de una tasa de 50 por ciento en 1962 a una de 100 por ciento en 1963, lo que incluso haría peligrar la propia tasa de crecimiento del producto. Ante este panorama, el Plan puso de relieve los factores primarios de desequilibrio (los sectores externo y público) e indicó los dos objetivos básicos que se debían perseguir: *a)* mantenimiento del nivel de las importaciones mediante el refinanciamiento de la deuda externa; y *b)* captación de recursos para el sector público por medios no inflacionarios. Esos objetivos estarían supeditados, a su vez, a una política de defensa de la elevada tasa de inversión. En última instancia, se pretendía encontrar nuevas fuentes de financiamiento de los gastos públicos sin sacrificar las inversiones privadas. Sin considerar la política sobre salarios y el comportamiento del sector externo, la recuperación de la estabilidad dependería fundamentalmente de la forma de financiar el "déficit" del Tesoro y de la política en materia de crédito al sector privado.

Según las proyecciones presentadas en el Plan, para el año 1963 se preveía un crecimiento del producto interno bruto del 7 por ciento. Por otra parte, los gastos públicos federales debían ser del orden de 1 040 000 millones de cruceros (el 14 por ciento del producto), de lo que se seguiría una expansión de 34 por ciento en los medios de pago. De la integración de las dos proyecciones resultaría, según el Plan, una tasa de inflación calculada en el 25 por ciento.

La idea central que prevaleció frente a este problema fue que todos los años el gobierno iniciaba el ejercicio con una perspectiva de gastos que representaba aproximadamente el 18 por ciento del producto nacional, pero a fines del año la proporción bajaba al 14 por ciento. Por lo tanto, las cosas ocurrían como si el intento del gobierno para aumentar su participación en el producto se viera frustrado por la elevación de los precios. En la misma medida en que procuraba gastar más, el gobierno aceleraba la inflación y su participación retrocedía al nivel de 14 por ciento.

En 1963, de gastar el gobierno lo que estaba autorizado, sus gastos llegarían a 1 500 000 millones de cruceros (18 por ciento del producto nacional). Por otra parte, de adoptarse una política ortodoxa a fin de obtener el equilibrio presupuestario, esos gastos se reducirían a 750 000 millones. Atendiéndose a las experiencias anteriores, el gobierno abandonó ambas posibilidades y sólo programó gastos que representasen el 14 por ciento del producto nacional, es decir 1 000 000 millones de cruceros (a determinado nivel de precios).

El gobierno podría realmente alcanzar ese objetivo sin perjuicio de las inversiones que le corresponden, si realizara una programación seria de sus gastos. Se trataba, pues, de investigar la posibilidad siguiente: ¿sería posible realizar una economía del orden de los 500 000 millones de cruceros sin afectar de manera importante a las inversiones públicas? Se vio que tal cosa era posible: en verdad, todos los años el gobierno abandonaba una serie de gastos que no conseguía realizar.

Además, el gobierno estudió otra vía por la cual aumentasen los recursos puestos a su disposición. Un paso importante lo constituyó la reforma fiscal llevada al Congreso, que fue aprobada a fines de 1962. El aumento de la recaudación así obtenido permitió efectivamente un mejoramiento de la situación de caja del gobierno. Sin embargo, todas estas medidas convergentes, fuera de las reducciones de otro orden,[84] indicaron que el gobierno de todos modos incurriría en un "déficit" de 300 000 millones de cruceros.

En forma explícita, en el Plan se establecía un conjunto de medidas, entre las cuales figuraban:

a) elevación de la carga fiscal;
b) reducción de los gastos públicos programados;
c) captación de recursos del sector privado en el mercado de capitales;
d) movilización de recursos monetarios.[85]

Según la previsión presupuestaria contenida en el Plan, los ingresos llegarían en 1963 a 737 300 millones de cruceros y los gastos a 1 512 200 millones,[86] de lo que resultaría un "déficit" potencial de caja de 774 900 millones de cruceros. Con el plan de economías y anticipos, el "déficit" programado se redujo a 300 000 millones. Cabe

[82] En 1962 entró en vigencia en el país el régimen parlamentario, que representó una solución de continuidad de la estructura política en que tradicionalmente estuvo organizada la nación.

[83] En un discurso pronunciado en esa oportunidad, el Ministro Extraordinario de Planificación llegó a decir: "El Plan Trienal de Gobierno trata, a lo menos en forma aproximada, de resolver este problema (el de la integración); y los economistas que lo lean podrán comprobar que tal vez sea ese el aspecto que más interesa y no la técnica de proyección o el programa de financiamiento" (véase *Congresso Brasileiro para a Definicão das Reformas de Base, Vol. VII*).

[84] Sobre todo reducciones de los gastos de transferencia. Más adelante, se volverá sobre este asunto.

[85] Según se desprende de la orientación contenida en el Plan, la política de estabilización se elaboraría por períodos cortos. En el Plan se trazó el camino que se debía recorrer durante 1963; los años siguientes recibirían directivas a medida del desarrollo mismo del proceso.

[86] Se previó un aumento de la administración pública, a partir de abril de 1963, del orden de 40 por ciento.

destacar la importancia de las reducciones de las subvenciones al trigo y al petróleo mediante el reajuste del tipo de cambio para su importación. Tan sólo en lo referente al trigo, el mantenimiento de la política anterior hubiera significado para el Tesoro mayores gastos por un monto de 70 000 millones de cruceros.

El financiamiento del "déficit" programado se debía cubrir mediante los depósitos vinculados a las ventas de divisas (140 000 millones de cruceros) y los depósitos obligatorios de los bancos comerciales a la orden de la SUMOC (100 000 millones de cruceros), que se podrían convertir en letras del Tesoro.

En la política monetaria adoptada, el Plan partió del supuesto ya señalado de que los gastos públicos federales programados mantendrían la proporción del 14 por ciento del producto que se había observado en los últimos ejercicios. De esa manera, a base de los coeficientes extraídos de las series del comportamiento monetario, la expansión programada de los medios de pago llegaría a un 34 por ciento, con un aumento previsto de 25 por ciento en el nivel general de precios.

De este modo, la programación de los gastos públicos garantizaba al sector privado una suma de recursos. El mantenimiento de las inversiones privadas se obtendría mediante la expansión del saldo de los préstamos del sistema bancario a ese sector, con una tasa semejante a la del incremento programado del producto. Los bancos privados deberían estar en condiciones de desempeñar su papel en el financiamiento de esas inversiones. En ese sentido, se trataba de elaborar un cuidadoso plan, que englobase la política de redescuento y los depósitos obligatorios a la orden de la SUMOC.

Por lo que se refiere al problema del sector externo, en el Plan se señalaba como su característica principal la reducción relativa de la capacidad para importar.[87] Por otra parte, la intensa presión ejercida sobre ésta por el desarrollo industrial del decenio de 1950 impulsó a la economía brasileña a abrirse nuevos caminos mediante la sustitución de las importaciones. Con ser vigoroso este proceso, las proyecciones trazadas en el Plan mostraron que sólo proseguiría al precio de importantes "déficit" de balance de pagos. Las causas primordiales del desequilibrio serían la concentración a corto y a mediano plazo de los compromisos financieros externos y el menoscabo de la relación de intercambio.

En el análisis de la evolución del balance de pagos se comprobó que las transacciones comerciales presentarían saldos positivos. Sin embargo, las obligaciones vinculadas a la partida de servicios (utilidades de la inversión, fletes, seguros, etc.) actuarían con signo inverso, de lo que resultaría para las transacciones corrientes un saldo siempre negativo. El total del Debe de la cuenta de capital (amortización de deudas) que indicaban las proyecciones del trienio venía a sumarse a aquel saldo, dejando para el período un "déficit" total de 1 830 millones de dólares.

A partir de estos datos, se fijaron en el Plan dos objetivos básicos al sector: *a*) sustentar las importaciones necesarias para mantener la tasa de crecimiento de la economía, pero evitando los aumentos del endeudamiento con el exterior, y *b*) estudiar un nuevo escalonamiento de los compromisos anteriores (amortizaciones e intereses). Es de subrayar que si se lograba el nuevo escalonamiento, ello significaría una reducción relativamente importante de los "déficit" gracias a la contracción de los saldos negativos en descubierto programados para el trienio.

En lo relativo a las importaciones, las proyecciones incluían el proceso de sustitución de las mismas y la demanda probable del sistema. En este sentido no hubo ningún programa especial de reducción de las importaciones; y éstas no se descompusieron por categorías sino por productos (petróleo, trigo, bienes de capital, etc.). En las proyecciones de las importaciones se dejaba un margen de seguridad razonable, por no estar basadas en ningún programa de contención. Ello daría a las autoridades un campo de maniobra más amplio frente a las incontrolables variaciones del sector externo.

La política cambiaria cerraba la lista de las medidas propuestas. Dado el tipo de desequilibrio del balance de pagos, no sería válido ligar su corrección a una desvalorización violenta de la moneda. Por lo demás, en el Plan se consideró satisfactorio el nivel existente de los tipos de cambio. Como la proyección señalaba un alza de precios del 25 por ciento en 1963, los tipos de cambio deberían reajustarse de modo que, en términos reales, se mantuvieran al mismo nivel. Había que evitar en cuanto fuera posible los tipos de cambio ilusoriamente bajos, como en el pasado; y buscar la ampliación del número de productos incluidos en la "categoría especial".

En suma, puede verse que el Plan, en función de ciertas tasas previstas de inflación, proponía límites a los gastos e ingresos públicos y a las operaciones financieras y bancarias, para que la creación de moneda quedara a un nivel compatible con el alza de precios estimada. Las proyecciones del Plan parecen haber sido algo optimistas y haber subestimado la repercusión de las corrientes de amplia creación monetaria en el último trimestre de 1962. Del mismo modo, la discrepancia entre la tasa de inflación prevista por los empresarios e incorporada en sus operaciones y expectativas monetarias y la tasa indicada por las proyecciones del Plan, hizo difícil la ejecución del programa. Al llevarse a la práctica, surgieron quejas generales por la falta de crédito. En el Brasil ocurrió un fenómeno bastante conocido cuando se trata de la aplicación de medidas de contención, el cual consiste en que las medidas inicialmente aplicadas revisten una intensidad superior a los límites previstos. En efecto, en el Plan Trienal se proponía para el primer trimestre de 1963 una expansión de los medios de pago de 25 100 millones de cruceros, con lo cual se procuraba neutralizar parte de los efectos de la emisión primaria del trienio precedente, debida al mes adicional de sueldo concedido en diciembre de 1962. No obstante, en forma que indica el rigor de las medidas iniciales de política monetaria, en realidad se neutralizaron más de 16 000 millones de papel moneda, lo que es más o menos el triple del retiro previsto en el Plan; en cambio, la expansión de los medios de pago sólo alcanzó a 3 700 millones. Claro está que tales prácticas provocaron críticas violentas; y ya en el segundo trimestre de 1963, al relajarse la política monetaria, los medios de pago aumentaron en 179 400 millones, contra una expansión proyectada de 74 100 millones, lo que afectó definitivamente el esquema del Plan Trienal. Por otro lado, los reajustes de sueldos y salarios,

[87] En la revista *Conjuntura Econômica*, la Fundación Getulio Vargas muestra, por medio de una serie de números índices representativa de la evolución de la capacidad para importar en los últimos años, que esta capacidad tuvo, en términos absolutos, un crecimiento lento durante el período. Pero sigue siendo válida la afirmación de que la tasa de crecimiento del producto fue muy superior a la tasa de crecimiento de la capacidad para importar.

programados alrededor de un 40 por ciento, excedieron ampliamente esas previsiones, comenzando por el reajuste de los empleados civiles y militares del estado que duplicó aproximadamente ese porcentaje.

Dentro de la lista de esquemas transitorios de lucha contra la inflación aparece, pues, el Plan Trienal[88] como un intento heroico de armonización de los propósitos básicos indicados (defensa de la tasa de crecimiento y atenuación de la inflación), en medio de una situación tumultuosa en que los acontecimientos tendían cada vez más a escapar a todo control de la política económica.

2. La política de desarrollo: búsqueda de nuevas posibilidades de expansión para la economía

La acumulación de planes sucesivos de estabilización durante el último trienio es reveladora de una nueva actitud gubernamental con respecto al problema inflacionario, y traduce una de las desviaciones fundamentales de la política económica de ese período en relación al "Plan de Metas".

Sin embargo, las preocupaciones de aquel Plan siguieron presentes en la política de desarrollo de los últimos años. En el sector público, la capacidad de invertir continuó concentrada en el binomio energía-transporte. En el sector privado, a pesar del retroceso económico de 1963 y de la inestabilidad política, se siguieron realizando inversiones concentradas en los sectores productores de insumos básicos y de bienes de capital.

La complementación industrial siguió, pues, movilizando esfuerzos, y no debe sorprender el mantenimiento de esa orientación. En lo relativo a las inversiones de infraestructura, sobre todo transporte y energía, téngase presente que el sistema económico está organizado con miras a la continuidad de los programas. La industria instalada de bienes de capital está orientada para producir esa clase de bienes; los programas de financiamiento están configurados para apoyar programas en ese sentido; y existe toda una estructura de intereses directos que son solidarios de la realización de inversiones en esos sectores. En el pasado, la experiencia brasileña ha revelado una notable capacidad para mantener los programas de infraestructura al margen de las fluctuaciones de la vida política.

Al investigarse el por qué del mantenimiento de los programas de inversión, se ha destacado la conciencia de que son esenciales como elemento básico. Sin desconocer la importancia de este argumento, se señala, como otro elemento importante en la protección de los programas, las presiones de parte de los productores de bienes de capital. A este respecto es importante insistir en el hecho, ya mencionado, de que el estado se ha constituido en el comprador principal, y en muchos casos único, para importantes empresas de bienes de capital. Esa situación facilitó el establecimiento y organización de sistemas de mantenimiento de los programas de infraestructura (fondos financieros de finalidad concreta). Su susceptibilidad directa al nivel de la inversión pública contribuyó a aguzar la sensibilidad de los productores de bienes de capital a las reducciones de los créditos presupuestarios.[89]

Además, por la necesidad de superar el persistente estrangulamiento externo,[90] una parte considerable de la capacidad de invertir del gobierno se mantuvo comprometida en la categoría de producciones sustitutivas, sobre todo en la siderurgia y la industria petrolera.

Se consolidó y se amplió el sistema de fondos financieros vinculados a programas de infraestructura; y por su importancia merecen relieve especial la estructuración del Fondo Federal de Electrificación y el establecimiento en 1962 de un fondo de inversiones en ferrocarriles. Del examen de las propuestas a largo plazo contenidas en el Plan Trienal se puede obtener una confirmación de la orientación de las inversiones en estos años. Al reunir los proyectos y programas sectoriales, dicho plan expresó en forma unificada las aspiraciones y posibilidades existentes en la economía nacional. Las modificaciones propuestas en la composición de la inversión fija sintetizan la extensión del grado de complementación industrial buscada: la participación de los bienes de capital se ampliaría dentro del total de la inversión fija y las inversiones en transporte y energía exigirían un mayor esfuerzo relativo. (Véase el cuadro 31.) Confirmando la dirección vertical de la industrialización buscada, se proponía una ampliación de la participación de los sectores productores de bienes de capital e insumos básicos dentro del total de la industria de transformación.

El objetivo antes señalado constituyó una prolongación natural del camino recorrido por el proceso de sustitución de importaciones; al mismo tiempo, la previsión de las necesidades a que dan lugar los desniveles regionales, sectoriales y sociales asigna al proceso de inversión una gama de otros objetivos. Debido a la diferenciación resultante por diversos conceptos, las transformaciones estructurales provocan efectos de demostración que aceleran la consagración parcial de la economía a otras directrices, paralelas al esfuerzo de complementación industrial. El fenómeno se advierte claramente bajo diversos aspectos. Las reivindicaciones sociales, regionales y sectoriales van proponiendo, con modestia pero en grado creciente, nuevos objetivos al sistema económico.

Uno de los fenómenos típicos de la política de desarro-

---

[88] El Plan Trienal prácticamente fue abandonado en mayo de 1963, al ser cambiado el equipo ministerial que lo propuso.

[89] Esta afirmación se corrobora con el caso de los programas camineros: en efecto, se han construido carreteras de baja prioridad, cuya motivación principal consistía en la concentración espacial de equipo caminero. Otro buen ejemplo se podría encontrar en la industria de la construcción naval.

[90] El endeudamiento externo del Brasil creció ininterrumpidamente durante el trienio, a pesar de que por medio de negociaciones se logró transformar una parte importante de las deudas a corto plazo en operaciones a largo plazo. Pasó de 2 664 millones de dólares que era en 1960 a 3 170 millones en 1963. Mediante las operaciones de regularización se consiguió reducir en este período la deuda a corto plazo de 384 a 345 millones de dólares.

Cuadro 31

COMPOSICION PORCENTUAL DE LA INVERSION FIJA

	1949	*1958*	*1963-65*
Inversión fija	100.0	100.0	100.0
Bienes de capital	42.2	51.0	54.4
Agricultura	3.4	4.9	5.6
Industria de transformación	9.8	12.1	18.5
Energía eléctrica	4.1	5.6	6.8
Transporte[a]	19.3	22.4	19.2
Servicios	5.6	6.0	4.3
Construcción	57.8	49.0	45.5

Fuente: Plan Trienal.
[a] Unicamente instalaciones.

lio seguida en el trienio ha sido lo que se podría denominar un intento de abertura horizontal de la política de desarrollo. Este nuevo interés, traducido en la creación de la SUDENE (Superintendencia de Desenvolvimiento del Nordeste) y en el cúmulo de medidas relativas al sector agropecuario, no sólo responde a la demanda política surgida de la comprobación de los desequilibrios estructurales, acentuados por el contraste con el desarrollo de las zonas metropolitanas de la región Centro-sur, sino que también contribuye a abrir nuevas perspectivas al proceso interno de ahorro e inversión.

A fines de 1959 se volvió a formular la política de desarrollo regional realizada en la región Nordeste. La experiencia había indicado que la simple lucha contra las fluctuaciones climáticas, mediante la construcción de un sistema de obras hidráulicas y de una red de transportes, no respondía a la esencia del problema regional, que era la existencia de un sistema predominantemente primario, de baja productividad y concentrador del ingreso. Además, la multiplicidad de los órganos federales que actuaban en la región impedían la implantación de un sistema superior de coordinación de sus actividades. La SUDENE vendría a formular una política orientada hacia la transformación estructural de la economía del Nordeste y a constituirse en la central de coordinación de las actividades gubernamentales en esa región.

Conviene examinar algunos aspectos de su actuación. Lo planes rectores formulados por esta entidad apuntaban básicamente a dos objetivos generales. El primero se refería a la creación de una base industrial en la región; para lo cual la SUDENE no sólo realizaría, en forma directa o suplementaria, la labor de otros órganos federales ligados a la formación de capital social en esa región, sino que también daría, mediante una serie de dispositivos fiscales y cambiarios, un trato preferencial a las inversiones privadas en el Nordeste. El segundo tenía que ver con la modificación de la estructura agraria de la región y la elevación del rendimiento de los cultivos. En este sentido presentaba un conjunto de proyectos que incluían una nueva política de riego en las regiones áridas, la ocupación racional de la frontera agrícola en expansión, la conversión de terrenos de monocultivo dedicado a la exportación en una agricultura de subsistencia y la intensificación de las tradicionales prácticas de fomento agrícola. La SUDENE en sus tres primeros años de existencia desarrolló sus actividades con resultados variables y con bastante más éxito en cuanto al primer objetivo que en la transformación de la economía primaria. Además de haberse establecido como instrumento de acción, constituyendo equipos técnicos calificados y colocando bajo su égida los programas de auxilio internacional y los recursos de las demás entidades federales que actuaban en esa región, la SUDENE también logró influir en los programas de inversión de los gobiernos de los estados del Nordeste. En sus primeros años de trabajo, la institución acumuló un precioso acervo de informaciones y experiencias técnicas que le permitieron hacer más eficaz su actividad. Sin dejar de subrayar su carácter incipiente, se debe destacar la transformación cualitativa de la política de desarrollo regional adoptada en los últimos años, la cual, dentro de las condiciones brasileñas, representa la posible apertura de una línea paralela a la anterior dirección del desarrollo económico.[91]

[91] El Centro CEPAL/BNDE está realizando un estudio general sobre el desarrollo del aparato de planificación en Brasil, en el cual se analiza detenidamente la experiencia de la SUDENE.

Mirado desde otro ángulo, el cúmulo de medidas relacionadas con el sector agropecuario es revelador de los intentos de formular nuevos planteamientos de la política económica en los últimos años. Por una parte, se trató de amplificar las prácticas de fomento agrícola; y en este sentido tiene importancia la reestructuración efectuada de las entidades federales que tienen que ver con el sector agrícola y la garantía de continuidad financiera dada a estos programas. Del mismo modo, mediante la modificación del sistema de crédito rural, se procuró instituir un sistema de precios mínimos, crear una red de almacenamiento y asegurar mejores condiciones para el financiamiento de la producción agrícola. Dado el desarrollo industrial del país, se concedieron incentivos y facilidades para la reventa de equipo agropecuario. En cuanto a programas concretos, merece mención especial el programa de racionalización del cultivo del café, mediante el cual se está procediendo a la transformación de antiguas zonas cafetaleras en zonas agrícolas diversificadas de alta productividad.[92] Este programa dispone de amplios fondos procedentes de los impuestos sobre las exportaciones de café. En forma paralela a estas actividades directamente vinculadas a la ampliación de la productividad agrícola, se aplicaron algunas medidas encaminadas a la distribución de los ingresos en el sector. Entre ellas conviene destacar la aplicación de la legislación del trabajo a los campesinos. En lo relativo a la modificación de la estructura de la propiedad fue poco lo que se avanzó en estos años.

También en cuanto a los objetivos propuestos a la inversión pública, conviene recordar el nuevo interés en torno a los programas de enseñanza. En los últimos años se ha efectuado una transformación de las proporciones de éstos y de la orientación de la política brasileña en dicha materia.[93]

Por último, ha de mencionarse la atención prestada al fomento de las exportaciones, según lo indica la reforma cambiaria de 1961. Esta elevó mucho la remuneración de las exportaciones y protegió su rentabilidad a pesar de las fluctuaciones de la tasa de cambio. Se procuró ampliar las relaciones comerciales, lo que repercutió visiblemente en la política exterior del país. Se facilitó el financiamiento de las exportaciones de productos industriales

[92] El plan rector de la racionalización del cultivo del café apunta a su reorganización mediante un programa de tres puntos:

a) eliminación de 2 000 millones de plantas de café por antieconómicas y nueva plantación de 500 millones sobre bases racionales;
b) fijación de cuotas individuales de producción y renovación de los cafetales restantes;
c) diversificación de los cultivos en las zonas liberadas y fomento de la industrialización rural.

Hasta el 30 de noviembre de 1963 se habían arrancado 676 millones de plantas viejas y se habían plantado 3.5 millones. Según informaciones del Banco del Brasil, una zona liberada de 491 000 ha. había servido para la siguiente diversificación de cultivos: pastos, 47 por ciento; mijo, 20.9; arroz, 7.7; frijoles, 4.8; caña de azúcar, 2.7; otros cultivos 12.2. Sólo el 0.6 por ciento de la zona liberada había vuelto a dedicarse al café. En lo relativo a la industrialización rural, se hizo hincapié en la instalación de ingenios azucareros y la expansión se estima en más de 6 millones de sacos. Por último hasta esa fecha se habían aprovechado algunos pequeños créditos para la electrificación rural.

[93] Los gastos en programas de enseñanza y de salud van ampliando lentamente su participación en el producto interno bruto. En los planes de enseñanza formulados a fines de 1963 se proponía una ampliación de 2.16 por ciento de dicho producto en el período 1958-60 a 2.77 en el trienio 1963-65.

y se reglamentó el mecanismo de *drawback* aparte de simplificarse los trámites para la exportación.

Una advertencia final. Como ya se ha señalado, los incipientes movimientos para diversificar la política de desarrollo en el último trienio no obedecen a una decisión consciente, adoptada en razón de un diagnóstico profundo de la etapa en que se encuentra la economía. Muy al contrario, emanan de motivaciones limitadas de carácter vario, no inspiradas por una definición global del desarrollo brasileño. En cierto sentido, esas motivaciones se encuentran al margen de las discusiones principales de la política económica. Las directrices que ellas postulan sólo comenzaron hace poco a integrarse parcialmente en el cuerpo central de la política de desarrollo; se trata, pues, de un proceso incipiente. Sin embargo, y en esto estriba el riesgo ya mencionado, el esfuerzo por presentar en una forma organizada las principales medidas derivadas de ahí puede sugerir la presencia de una conciencia clara de los objetivos y de cierta racionalidad en la aplicación de las medidas. La experiencia vivida a ese respecto por la economía en realidad estuvo muy lejos de alcanzar tal cosa.

VII. LA INADECUACION INSTRUMENTAL Y LAS REFORMAS INSTRUMENTALES

Las desconexiones que presentaba el conjunto instrumental, señaladas en la sección anterior, las cuales se habían visto acentuadas por el pragmatismo del "Plan de Metas", tendían naturalmente a hacerse cada vez más visibles en la medida en que se superaba el margen jurídico heredado de los decenios anteriores. Desde el punto de vista sociológico se forjó una nueva estructura institucional, con un estado puesto al servicio del desarrollo sin las transformaciones correspondientes en el plano jurídico. En la práctica, este estado se implantó casi al margen de los textos legales.

En los últimos años se acumulan las pruebas de esta anomalía. Uno de los rasgos más resaltantes del trienio estriba en la aparición de innumerables conflictos entre las posibilidades jurídicas de la Constitución de 1946 y las necesidades de una sociedad mucho más compleja, que se ha venido articulando en los últimos quince años. Algunos de esos conflictos se superaron recientemente. Puede recordarse, por ejemplo, la ley sobre directrices de la enseñanza que dio al país un nuevo sistema escolar; la aplicación de la legislación del trabajo a los campesinos; las enmiendas constitucionales que vigorizan la situación financiera del municipio; etc. Algunos de esos conflictos continúan hasta los días actuales. Entre los problemas que se discuten cabe citar que en el congreso hay más de 400 anteproyectos de reforma agraria. En lo que nos interesa de más cerca, esto es, las reformas instrumentales, aunque en el trienio se hayan logrado avances considerables, aún está lejos de completarse el esfuerzo por lograr un instrumental adecuado. Sin embargo, es indiscutible que en este sentido los últimos años, a diferencia de los anteriores, fueron fértiles en medidas. Todo esto hace surgir la pregunta: ¿a qué se debe atribuir el sentido de urgencia comprobado? La respuesta a esa pregunta sacará a luz algunos de los motivos y necesidades que provocaron ese interés sin precedentes en la historia del país por las reformas instrumentales.

Ya se señaló que la ejecución del "Plan de Metas" no dio prioridad a la redefinición del estado ni a la reformulación e implantación, conforme a un plan ajustado y eficiente, de los instrumentos de una política económica. El nuevo período inaugurado en el actual decenio se encuentra con los elementos siguientes, derivados de la evolución anterior, que configuran el carácter de urgencia atribuido a esta materia:

1) la prioridad concedida a la política a corto plazo en relación al problema inflacionario, la cual no encuentra orientados y estructurados para esta función los instrumentos monetarios, fiscales y cambiarios que, como se indicó, en el pasado reciente cumplieron funciones auxiliares de la industrialización;

2) la necesidad de que la economía adquiriese instrumentos para la búsqueda de otras posibles líneas de evolución a largo plazo del sistema económico, dentro de un nuevo modelo de desarrollo. De esta exigencia arrancan los esfuerzos para crear, mejorar o reajustar los instrumentos de apoyo a la transformación del sector primario en el campo de la política agraria y del fomento agrícola; las instituciones de desarrollo regional y los incentivos para infundir dinamismo a las zonas problemas; y las nuevas prácticas y organismos de comercio exterior;

3) la profunda transformación estructural del sistema económico, que disponiendo del sector productor de bienes de capital y utilizando procesos de producción y comercialización más capitalistas hizo aparecer nuevas instituciones financieras y un mercado de capitales, cuya organización y apoyo hace recomendable que el estado cuente con instrumentos más perfectos;

4) el hecho de que el sector externo ya no es el conducto esencial del proceso de ahorro e inversión del sistema económico, que anteriormente, gracias a la manipulación de toscos instrumentos de política económica aplicados a las transacciones reales y nominales vinculadas en forma directa al sector externo, permitió al estado mantener bajo su control todo el dinamismo de la economía. En tales circunstancias, el conjunto de los instrumentos más activos y decisivos en el pasado vio recortada y restringida la profundidad de su acción sobre el sistema económico. A este respecto resulta típica la situación de los instrumentos cambiarios, el sentido de cuya aplicación quedó modificado por la reforma de 1961. Por otra parte, una de las generalizaciones más interesantes en cuanto a las transformaciones instrumentales se refiere al traspaso del timón de la política económica del sector cambiario al fiscal y financiero. De todos modos, obsérvese que ha ido más rápido el envejecimiento de ciertos instrumentos (acelerado por las nuevas estructuras de intereses creados) que la formación de nuevos medios de acción. El estado se resiente de esa pérdida de medios de acción, que en esta fase de transición que vive la economía pone de relieve la absoluta necesidad de crear instrumentos nuevos. Como reflejo de esa necesidad se están proponiendo reformas instrumentales que vigoricen los impuestos y los instrumentos financieros y monetarios, más eficientes de por sí para el control de los segmentos decisivos del proceso interno de ahorro e inversión;

5) el hecho de que en el pasado, por la lógica del proceso y en forma no intencional, haya adquirido consistencia y coherencia la implantación preliminar de algunos instrumentos (programas sectoriales, presupuesto de divisas, etc.), los cuales, por constituir la base de un inci-

piente sistema de planificación, exigen hoy su organización y su avance hacia etapas más adelantadas. Además, por razón de su existencia, ejercen presión sobre otros campos instrumentales no modificados. Por lo tanto, no sólo requieren la constitución de estratos más perfeccionados de la planificación, a fin de elevar la economicidad de sus actividades mediante la coordinación con otros sectores de decisión gubernamental, sino que también ponen de relieve y hacen entrar en el campo de sus exigencias los instrumentos marginados durante la ejecución del "Plan de Metas", al denunciar su incoherencia y su falta de consistencia; y, por último,

6) el hecho de que las adiciones marginales al cuerpo administrativo, heredado de la sociedad cafetalera, hayan deteriorado el funcionamiento cotidiano del mecanismo administrativo del sector público hasta límites insoportables, impone, aunque sólo sea para la simple producción y la prestación de servicios tradicionales, su completa reestructuración so pena de un colapso del aparato estatal.

En los últimos años, como reflejo de la transformación de la estructura y de la problemática de la economía, se vienen realizando importantes modificaciones del conjunto de instrumentos tradicionales de la política económica. De estas modificaciones, la más resaltante consistió sobre todo en una atrofia de ciertas funciones de los instrumentos cambiarios y una ampliación de su importancia en el cumplimiento de otras tareas. Además, se observa que los demás instrumentos adquieren una importancia cada vez mayor.

En páginas anteriores se puso de relieve el gran papel desempeñado en el último decenio por los instrumentos cambiarios. El trato diferenciado de las operaciones cambiarias fue, sin lugar a dudas, el instrumento más importante manejado durante la aplicación de la política de industrialización. En vista del carácter esencial de las relaciones externas del sistema económico, la aplicación de tratos diferenciados en las operaciones de cambio le permitió al gobierno, gracias a la selección de las importaciones, conceder subvenciones a las de bienes de capital e insumos básicos. Del mismo modo, con la utilización de los diversos tratos cambiarios favoreció la obtención de ahorros del exterior, ejerció orientación e influencia en el proceso de inversión y canalizó los recursos hacia las categorías prioritarias de la industrialización.

En 1961, una serie de medidas modificó totalmente el sistema cambiario del país en el sentido de adaptarlo a funciones nuevas. En sus rasgos más generales, la reforma realizada en 1961 eliminó la concesión de subvenciones mediante el sistema cambiario, unificó los tipos de cambio y refundió los antiguos mercados aislados, estableciendo mecanismos más automáticos para la determinación del tipo de cambio. En suma, limitó grandemente la posibilidad de los tratos diferenciados por medio de la manipulación del tipo de cambio.

La instrucción 204 (marzo de 1961) aceleró el proceso de transformación del sistema cambiario brasileño. A partir de su publicación, todas las importaciones y exportaciones pasaron a efectuarse en un mercado con un tipo de cambio único. Las excepciones fueron las importaciones de trigo, petróleo y su derivados, papel y artículos de imprenta, fertilizantes, insecticidas y bienes sin producción equivalente en el país, y también las exportaciones de café y cacao, que sólo empezaron a negociarse en ese mercado a partir de la instrucción 208 (junio de 1961).

Como resultado de estas modificaciones, quedó derogado el régimen anterior de agio gubernamental y bonificaciones y la exigencia que se hacía antes a los importadores de pagar por anticipado el equivalente en cruceros del 90 por ciento de sus compras en el exterior. Para hacer frente a la interrupción de esas corrientes monetarias se dispuso en la instrucción 205 (mayo de 1961) que las divisas procedentes de la exportación del café, aunque se negociaran con el Banco del Brasil al tipo de cambio del mercado libre, estarían sujetas a una contribución de naturaleza "fiscal" de 22 dólares por saco exportado, cuyo valor medio durante el año fue de 41.8 dólares. En la instrucción 217 (octubre de 1961) se establecieron normas idénticas en cuanto a la exportación de cacao y sus subproductos. La recaudación obligatoria en dólares sería del 15 por ciento de las divisas negociadas de estos productos. En principio, tales recaudaciones estarían destinadas a sufragar los gastos ocasionados por la política de mantenimiento de los precios internacionales de esos productos, como también los que ocasionara el perfeccionamiento de sus cultivos y su sustitución parcial por otros cuando ello fuera recomendable.

El establecimiento de cuotas de retención correspondió a la implantación formalizada de una tributación diferenciada de las exportaciones, medida imprescindible para la unificación del proceso de formación del tipo de cambio. En el pasado, la imposibilidad de hacer contribuir a las exportaciones mediante una tributación fiscal, por motivos constitucionales, dio lugar al establecimiento de tipos de cambio múltiples aplicables a ellas. La gran diferencia de productividad de las diversas actividades de exportación del Brasil hace posible la política de retención de excedentes, que se financia con recursos del sector exportador de alta productividad y obliga a emplear diversos niveles de conversión de las divisas, según la naturaleza del producto de exportación.

La instrucción 204 permitió también atenuar el desequilibrio financiero que se esperaba para el fin del año; con este objeto implantó un dispositivo que, aunque sólo tuviera por objeto resolver el problema de caja a corto plazo del gobierno, contribuyó, asociado a los recursos monetarios de otra procedencia, a contener el déficit potencial del ejercicio. El dispositivo utilizado para obtener recursos internos de financiamiento fue la emisión de letras de importación del Banco del Brasil. Estas procedían de los depósitos previos hechos por los importadores para tener derecho a comprar divisas, y en un principio se emitieron por el mismo valor en cruceros del respectivo contrato por los importadores, a un plazo de 150 días y un interés anual de 6 por ciento.

La instrucción 204 conservó los dispositivos anteriores para la contención directa de las importaciones de bienes de consumo conspicuo. En vez del anterior tipo de cambio más elevado, propio de un mercado con una oferta exigua de instrumentos de cambio controlada directamente por el gobierno, estableció el mecanismo de la venta previa de permisos para importar, en cuya emisión se hacía sentir el control directo de la oferta de divisas para la importación de esta clase de bienes.

La acumulación de pesados compromisos con el exterior; el comportamiento desfavorable de las exportaciones, a las cuales, por lo demás, quitaba estímulo el bajo nivel de los tipos de cambio; la tendencia a la expansión de las importaciones subvencionadas: todo esto a comienzos del decenio de 1960 formaba una situación que exigía

la adopción de medidas. Por esto, no sólo se procuró contener, mediante el reajuste del tipo de cambio, la tendencia a la expansión exagerada de las importaciones de ciertos artículos subvencionados (trigo, petróleo y sus derivados, etc.), sino que también el fomento de las exportaciones pasó a considerarse prioritario para un comportamiento satisfactorio de la economía, que aliviara el estrangulamiento externo. Por otra parte, la política cambiaria del "Plan de Metas" había tenido el efecto de hacer bajar los recursos captados de las transacciones externas; directamente porque las subvenciones otorgadas disminuían el margen de ganancia de las subastas de divisas, e indirectamente porque la base de cálculo del arancel aduanero y del impuesto sobre los combustibles quedaba aplastada por el valor excesivo del tipo de cambio. Por ejemplo, el bajo costo de los combustibles líquidos había deteriorado la situación financiera de Petrobrás, por lo que se imponía reajustar sus niveles de ingreso.

Tales factores impulsaban directamente la necesidad de una reforma cambiaria, pero hay que señalar que, al mismo tiempo, ésta correspondía a otros intereses. Por ejemplo, la reforma cambiaria establecería una reserva de mercado más eficiente para la industria nacional de bienes de capital, al aumentar los precios relativos de dichos bienes. Estas consecuencias, que en un pasado no remoto, al elevar el costo de la inversión, habrían sido negativas para el proceso de industrialización que se debía estimular, ahora resultaban especialmente atractivas para una economía en la cual ya existía un importante sector productor de bienes de capital. Es indudable que el nivel de actividad y el ritmo de crecimiento de este sector dependían en parte de que hubiera precios relativos favorables a la competencia de los artículos producidos en el país, y de la reserva del mercado interno que la reforma iba a conseguir parcialmente.

Si la reforma cambiaria servía, por un lado, a intereses tan importantes, a los que se deben agregar los del sector exportador no despreciable por cierto, no afectaba, por otro, a fuerzas capaces de obstruirla. La reducida participación de los bienes de consumo en la gama de importaciones no hacía vulnerable el presupuesto doméstico al reajuste cambiario (con tal que se controlasen ciertas exportaciones marginales que podrían afectar al abastecimiento interno). Algunas industrias, sobre todo las que utilizaban insumos subvencionados, tendrían que efectuar reajustes de sus costos, pero en la mayoría de los casos no serían amplios y podrían traspasarse fácilmente a los consumidores mediante un alza de precios. Contribuiría a elevar los costos de ciertas inversiones; sin embargo, por lo que respecta a proyectos nuevos ello no restaría estímulo a los empresarios, siempre que se les asegurase un financiamiento adecuado. Con la reforma cambiaria sólo resultarían perjudicados directamente los financiamientos externos ya contratados, cuya liquidación se realizaría a un tipo de cambio más elevado. Pero frente a factores favorables tan poderosos, el sector perjudicado no disponía de fuerzas para impedir la reforma.

Es conveniente precisar más las consecuencias de la transformación introducida en el sistema cambiario. Se caracterizó por la derogación de las subvenciones y la implantación de un mercado único en el cual el tipo de cambio se determinaría con mayor libertad. Pero en tales condiciones desaparecía el poder orientador del instrumento cambiario, y éste perdía su importancia como medio para el fomento de la industrialización y para la selección de las inversiones. Se planteaba, pues, el problema de crear otros elementos para realizar esas tareas y se hacía mayor la necesidad de las reformas tributaria y monetaria.

Ya quedó señalado que uno de los factores importantes que impulsaron la reforma cambiaria consistió en la necesidad de reforzar financieramente la caja del Tesoro. El reajuste cambiario permitía desde luego un mayor rendimiento de la tributación sobre los artículos importados[94] y mayores ingresos para la empresa petrolera estatal. La medida era de especial importancia para los programas camineros, que experimentaban interrupciones porque sus medios financieros procedían de la tributación sobre los combustibles líquidos.[95]

Pero otros mecanismos de la reforma cambiaria irían a reforzar directamente las finanzas públicas. El primero consistió en la transformación de la antigua cuenta de agio y bonificaciones, con que se apoyaba financieramente la política cafetalera, por un sistema más regular de captación de recursos mediante la imposición de un tributo (gravamen de retención), pagado en dólares, por la exportación del café y el cacao. Este tributo sobre la exportación constituyó un instrumento fiscal corrector de la exagerada fluctuación anterior que mostraban los saldos de los recargos cambiarios. El segundo mecanismo consistió en la institución de los depósitos previos para la importación. Gracias a este mecanismo, cuya formulación se fue modificando a lo largo del período, se reforzó la caja del Banco del Brasil con recursos no monetarios.

El mecanismo de los depósitos previos instituido por la instrucción 204 se utilizó, a partir de la instrucción 208, de junio de 1961, para discriminar en favor de sectores y productos; en efecto, dejó exentas de esa exigencia importaciones procedentes de países miembros de la ALALC, a saber: máquinas y bienes de capital destinados a la instalación de una unidad industrial o a la complementación de una unidad existente; importaciones realizadas directamente por entidades públicas; trigo, petróleo y sus derivados, papel y artículos de imprenta, fertilizantes, insecticidas y bienes sin producción equivalente en el país. Posteriormente se redujo el número de casos exentos del depósito previo.

Por otra parte, el manejo de los depósitos previos sirvió para atender ciertas necesidades inmediatas de caja del Banco del Brasil, como también para contener indirectamente el ritmo de las importaciones y de las remesas financieras hacia el exterior. Por ese motivo, desde su institución hasta ahora se modificó frecuentemente el régimen de los depósitos previos, elevándolos o rebajándolos según las exigencias de la coyuntura interna y externa. Durante cierto tiempo se retiraron del mercado las letras del Banco del Brasil, a que están vinculados dichos depósitos.

Por otra parte, al reajustar los tipos de cambio de manera que el proceso de su formación pudiera acompañar

[94] La tributación sobre los artículos importados se calcula sobre una base *ad valorem*, por lo cual se necesita para fines fiscales una tasa de conversión crucero/dólar denominada dólar fiscal. La cotización de este dólar se fija administrativamente en función del tipo de cambio del mercado. Por lo tanto, con el reajuste del tipo de cambio se eleva el rendimiento en cruceros de esa tasa de conversión, lo que garantiza mayores ingresos para las arcas públicas.

[95] La tributación sobre los combustibles también se hace sobre una base *ad valorem* y la estructura de precios internos de los derivados del petróleo guarda relación directa con el nivel del tipo de cambio.

Con mayor agilidad del ritmo de la inflación, la reforma cambiaria tomó en consideración la necesidad de dar estímulo a la ampliación de las exportaciones. Además, se completaban los elementos defensivos de la industria nacional, al establecerse barreras protectoras para los productores de bienes de capital.

No se puede decir que el proceso de transformación del sistema cambiario haya tenido carácter rectilíneo desde el punto de vista de su adecuación a las nuevas funciones. Con frecuencia las perturbaciones políticas hicieron aplicar durante el trienio medidas directas de control de cambios. Sin embargo, pese a las interrupciones, al examinar el trienio en su conjunto se observa una confirmación de las tendencias indicadas por la reforma cambiaria de 1961. La nueva orientación continuó procurando recursos de importancia al sector público mediante los dispositivos cambiarios; se mantuvo la política de fomento de las exportaciones; y se completó el mecanismo de defensa de la industria nacional de bienes de capital al transformarse la orientación en materia de capital extranjero.

En 1962 se aprobó y se reglamentó provisionalmente una ley que establecía normas tanto sobre las remesas al exterior de las empresas extranjeras existentes en el país como sobre la entrada de ahorros del exterior, eliminando algunos aspectos de la política sumamente favorable del período anterior.

En este aspecto y en relación con esas discusiones es importante tener a la vista la diferencia entre el peso de los "pagos a factores productivos del exterior" en relación con el ingreso nacional y el que pueden tener sobre el balance de pagos, que son dos cosas muy diferentes. En lo que se refiere al primer punto, la verdad es que los pagos en el período de posguerra, hasta 1961, sólo significaron menos del 1 por ciento del producto interno bruto.[96] En cambio, si se mira el problema desde el ángulo del balance de pagos, se verificará, por ejemplo, que en el lapso 1955-61 esos pagos representaron aproximadamente el 16 por ciento del total de ingresos por exportaciones. Aunque los dos aspectos no han sido adecuadamente diferenciados en el debate, lo cierto es que por una u otra razón el problema se colocó en posición destacada.

Las instrucciones 231 y 232, que siguieron a la aprobación de la ley antes mencionada, reglamentaron provisionalmente la remesa de capitales para el exterior. Sus disposiciones fueron especificadas definitivamente a comienzos de 1964, estableciendo que los pagos anuales por concepto de utilidades no podrían exceder del 10 por ciento del valor de los capitales registrados. Dispuso, además, que la cuota anual de amortización de capitales invertidos no podría exceder del 20 por ciento del valor registrado de los mismos.

No parece necesario agregar otros detalles respecto a esa legislación ya que fue derogada a mediados de 1964.

Las profundas transformaciones que atravesó el sistema cambiario en los últimos años modificaron la estructura del conjunto de instrumentos de política económica. La atrofia de ciertas funciones de los instrumentos cambiarios tuvo su contrapartida en las modificaciones de otros factores instrumentales.

Debido en un principio a la preocupación por la intensificación del proceso inflacionario y a la necesidad de obtener recursos no monetarios para financiar los gastos gubernamentales, durante los últimos cuatro años se fueron agregando sucesivos dispositivos financieros al conjunto de instrumentos de política económica. Varios de ellos estaban destinados a posibilitar o ampliar las operaciones de crédito público, recurso prácticamente no utilizado para financiar los gastos gubernamentales en el decenio de 1950. Las diversas modalidades aplicadas últimamente se pueden clasificar en dos grupos. El primero está formado por operaciones a mediano plazo y sin aplicación concreta, al cual pertenecen las diversas letras (del Tesoro, de exportación y de importación). La otra modalidad consistió en el lanzamiento de títulos de préstamos a largo plazo destinados a aplicaciones determinadas. En la mayoría de los casos, esas operaciones reposaban en recargos sobre los tributos.

La casi totalidad de esas operaciones de crédito tenían carácter obligatorio, siendo la única excepción las letras del Tesoro. Los importadores, los exportadores, los contribuyentes del impuesto sobre la renta y los consumidores de energía eléctrica se vieron obligados por igual a suscribir títulos de acuerdo con la cuantía de las operaciones en que participaban. Esta obligatoriedad se explica por la elevada tasa de inflación y la limitación institucional del tipo de interés al 1 por ciento mensual, factores que hacían poco atractivos los títulos gubernamentales en el mercado financiero.

Conviene examinar a grandes rasgos los principales tipos de operaciones de crédito aplicados recientemente por el gobierno federal.

Para comenzar, se observa una nueva forma de utilización de las antiguas letras del Tesoro. Este título a mediano plazo, que antes se empleaba para corregir las variaciones estacionales de los ingresos tributarios, pasó a tener una aplicación más amplia como instrumento financiero. En 1956 los bancos comerciales quedaron autorizados para mantener en títulos de este tipo hasta el 50 por ciento de los depósitos obligatorios entregados a las autoridades monetarias. Esto dio lugar a una considerable ampliación de la colocación de estas letras. Además, el gobierno federal empezó a emplearlas para conceder préstamos a las administraciones de los estados y a las municipalidades; las emisiones de letras hechas con esta finalidad no pueden ser utilizadas por los bancos comerciales para sus entregas de fondos a la SUMOC.

A fines de 1959, al producirse una elevación considerable del tipo de cambio aplicado a las exportaciones, se instituyó un nuevo tipo de letra a mediano plazo, la letra de exportación; es decir, que el exportador recibía parte del valor de las divisas en letras a 180 días con 6 por ciento de interés anual. En 1961, con el objeto de fomentar las exportaciones, se abolió esta retención parcial, y las letras se extinguieron gradualmente.

El mismo año, con la reforma cambiaria, se instituyeron los depósitos previos de importación. Salvo un intervalo de casi un año, el importador recibía letras del Banco del Brasil con un plazo de seis meses por el monto de los depósitos. Estas letras de importación encuentran gran aceptación en el mercado de capitales, donde son negociadas con un gran descuento para cubrir la tasa de inflación y constituyen el principal instrumento de financiamiento a mediano plazo.

Según se indicó anteriormente, las operaciones gubernamentales de crédito tienen carácter obligatorio, en vista de la incapacidad para remunerar satisfactoriamente a

[96] Véase *El desarrollo económico de América Latina en la posguerra* (E/CN.12/659/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 64.II.G.6).

los tenedores de títulos. A fines de 1963 se hizo un intento de superar esa barrera con la autorización dada al Banco del Brasil para la colocación de letras de cambio emitidas por él. Las letras se entregarían a los prestatarios que quisieran exceder los límites de su crédito en el banco oficial. Sin embargo, esta medida no se mantuvo, en vista del recelo manifestado por las compañías de inversión, crédito y financiamiento respecto a las consecuencias para el volumen de sus operaciones en el mercado de capitales.

Paralelamente a estas operaciones a mediano plazo a base de recargos sobre los tributos, el gobierno inició tres operaciones de crédito a largo plazo. La primera operación se realizó en 1962; consistió en aprobar, junto con reajustes a los funcionarios públicos, el lanzamiento de un préstamo obligatorio destinado a cubrir esos mayores gastos y que debía ser suscrito por los contribuyentes del impuesto sobre la renta. También en 1962, fuera de vigorizarse los fondos del programa de electrificación mediante la reforma de la tributación correspondiente, se lanzó otra operación de suscripción obligatoria, esta vez entre los consumidores de energía eléctrica. Por último, en 1963 se lanzó un nuevo empréstito de recargo al impuesto sobre la renta, destinado a constituir el Fondo Nacional de Inversiones. Este dispositivo financiero, que vino a reforzar los recursos del BNDE, estaría consagrado especialmente a la suscripción del aumento de capital de las empresas estatales.

La acumulación de tales providencias, con que se procuraba dotar al estado de mayor capacidad de captación de los ahorros internos, constituyó uno de los aspectos dominantes de la readecuación instrumental que se estaba efectuando. Ya se indicó anteriormente que, a lo largo del "Plan de Metas", la manipulación del tipo de cambio constituyó el principal instrumento para fomentar y orientar las inversiones. En lo relativo a los demás tributos, dominaban en forma exclusiva las preocupaciones en cuanto a su rendimiento fiscal. Se trataba de estructurar un sistema tributario que fuera capaz, al mismo tiempo, de acompañar el proceso inflacionario y de adaptarse a las rápidas transformaciones estructurales, ampliando de paso la participación federal en los incrementos del producto. Las modificaciones del sistema tributario obedecieron a esta doble inspiración, con el resultado de que la carga fiscal se amplió durante el decenio de 1950. Con las sucesivas modificaciones tributarias, los principales tributos pasaron a tener una base *ad valorem* o bien, merced a frecuentes reajustes de sus escalas específicas, mantuvieron su correspondencia real; al mismo tiempo se ampliaron la base impositiva y las tasas medias de incidencia. En suma, desde el punto de vista fiscal, el sistema tributario federal mostró un perfeccionamiento constante durante el último decenio.

Sin embargo, estas modificaciones de los impuestos se realizaron sin que hubiera una concepeión global del sistema tributario y de sus funciones como instrumento de la política económica. En dichas modificaciones predominó lo que se podría calificar de pragmatismo fiscal. Lo único que preocupaba al legislador era la cuantía de los recursos que se podían obtener; y las reformas realizadas, casi siempre bajo la presión de un amplio "déficit" previsto, dieron lugar a la implantación de un sistema fiscal contradictorio en muchos aspectos y de poca utilidad como instrumento de política económica.

Pese al mayor rendimiento fiscal logrado con las reformas, ni siquiera se implantó un sistema tributario estructurado en relación a la función fiscal. Gran número de limitaciones legales, fuera de deficiencias en la administración y captación de los tributos, siguieron existiendo en el decenio de 1950 como herencia de la vieja sociedad preindustrial. Las presiones para ampliar los recursos gubernamentales no actuaron hasta el punto de promover una reforma profunda de las definiciones jurídicas y del mecanismo administrativo fiscal. Así ocurrió, en parte, porque los reajustes realizados empíricamente presentaban un elevado rendimiento fiscal y, en parte, porque la utilización de otras fuentes de recursos de carácter inflacionario fue fácil y desvió la atención de una reforma que, por lo demás, ofrece aspectos políticos de difícil solución.

La observación de la progresividad de la estructura fiscal pone al descubierto las paradojas que se introdujeron en el curso de reajustes motivados únicamente por preocupaciones fiscales. Por ejemplo, las escalas de tributación diferenciada sobre el consumo penalizan ciertos artículos de consumo de masa (como los artículos higiénicos) en forma más gravosa que ciertos bienes duraderos de consumo; la tributación sobre las utilidades de las personas jurídicas tiende a desconocer las desigualdades en la distribución del ingreso; etc. Y, sin embargo, en la legislación brasileña es un principio formalmente consagrado la necesidad de una corrección fiscal de las desigualdades del ingreso. Fácilmente pueden señalarse otros muchos ejemplos de oposición entre las medidas fiscales y los objetivos generales de la política económica.

Las deficiencias del sistema tributario, pese a haber sido identificadas hace largo tiempo, sólo pasaron a primer plano en las preocupaciones gubernamentales cuando a la exacerbación del proceso inflacionario y al carácter cada vez más peligroso de los "déficit" fiscales vino a juntarse el desplazamiento del centro de gravedad del proceso de ahorro e inversión desde el sector externo hacia el seno de la economía. No sólo obtuvo prioridad una reforma del sistema tributario que aumentara su eficiencia como medio de allegar recursos al gobierno, sino que empezó a considerarse necesario agregar nuevas responsabilidades a esa función tradicional. De esa manera, paralelamente a las modificaciones que tendían a aumentar la eficiencia fiscal del sistema tributario, se empezaron a utilizar diferenciaciones y estímulos fiscales como instrumentos de fomento industrial.

Asimismo encontró creciente acogida la tesis de una reforma global del sistema impositivo, que le confiriera una progresividad compatible con la economía y permitiera la utilización de incentivos fiscales en la política de desarrollo. El problema encontró eco en la esfera gubernamental, hasta el punto de quedar constituida una comisión de elevado rango encargada de elaborar un anteproyecto de reforma; el proyecto debía ceñirse a los principios enunciados en el Mensaje del Presidente del Consejo de Ministros al Consejo en 1962 y confirmados en 1963 en el Plan Trienal. Sin embargo, aunque la acumulación de sucesivas leyes tributarias haya puesto de relieve la actualidad del tema, no se alteró la fisonomía básica del sistema tributario de manera que pueda hablarse de una efectiva reforma fiscal. La reforma aún figura con carácter indefinido en el plano de las preocupaciones gubernamentales.

Las modificaciones fiscales del trienio no representaron pues, una reforma tributaria profunda; de todos modos introdujeron novedades importantes en el sistema brasi

leño y fueron precursoras de una tendencia a su completa reestructuración. Estas novedades tributarias pueden agruparse en cuatro grandes divisiones, según el espíritu que impulsó su introducción.

El primer grupo no presenta un contraste resaltante con las modificaciones realizadas en el decenio de 1950. El impuesto a la renta se modificó en casi todos los años del trienio, con la finalidad básica de aumentar su rendimiento fiscal mediante la elevación de las cuotas y el cierre de las escapatorias que permitían una cuantiosa evasión de ciertos tipos de pagos. En este sentido, es muy importante señalar la modificación del trato dado a las acciones al portador, que quedaron sujetas a la cuota máxima de la escala progresiva aplicada al ingreso individual. Con respecto al impuesto a la renta debe mencionarse también la implantación de diversos recargos de este tributo, que formaron la base de dos importantes operaciones de préstamos obligatorios. Las remesas de utilidades a personas residentes en el exterior quedaron sometidas a las cuotas aplicadas a las acciones al portador; es de señalar que, tratándose de empresas dedicadas a actividades económicas de menor interés para la economía nacional, este impuesto se percibiría con un recargo del 20 por ciento. Por último, se acentuó la progresividad del impuesto a la renta, sea como resultado de las medidas ya señaladas, sea por quedar referidas las escalas impositivas al salario mínimo. Asimismo, reformulando en diversas oportunidades las tasas del impuesto federal de consumo y del impuesto sobre la energía eléctrica, los combustibles y las operaciones financieras, se procuró ampliar la recaudación del gobierno federal. De estas modificaciones, la más productiva desde el punto de vista fiscal fue la relativa al impuesto sobre la energía eléctrica.

El segundo grupo de dispositivos tributarios aplicados en ese período revela, en cambio, el intento de utilizar el instrumental tributario al servicio de la política de desarrollo. Con la creación de la SUDENE se otorgaron tratamientos fiscales privilegiados a las industrias instaladas o en proceso de instalación en la región del Nordeste y posteriormente, por extensión, en la región del Norte. Con la adopción de estas medidas se procuró corregir en parte la tendencia a la concentración espacial de las inversiones en las regiones económicas de mayor dinamismo. En suma, las inversiones industriales en las regiones menos desarrolladas disfrutan de concesiones como las que se mencionan a continuación. Se les aplica la exención de todo impuesto y tasas de importación de bienes industriales desde el momento que, a propuesta de la SUDENE, se consideren como prioritarios. Las industrias que elaboran materia prima local y estén declaradas de interés para el desarrollo regional sólo pagarán, hasta el ejercicio de 1968, el 50 por ciento del impuesto a la renta y sus recargos. Se autorizó a las personas jurídicas de capital completamente nacional para que hicieran una deducción hasta del 50 por ciento en sus declaraciones de impuesto a la renta, con tal que aplicasen los recursos correspondientes a una industria considerada de interés para el desarrollo regional, y con la condición de que aplicaran también recursos propios de la misma cuantía que la exención.

Por último, en 1963 se modificó el régimen anteriormente aplicado al impuesto de los estados sobre ventas y consignaciones, con la finalidad de atenuar los desequilibrios regionales. Con arreglo a la legislación anterior dicho impuesto se pagaba en el domicilio del vendedor en tanto que ahora se haría en el estado de destino, tratándose de transferencias de productos industriales, y en el estado de origen, tratándose de productos agrícolas, pecuarios o mineros. Puede observarse, pues, que se concedió un trato especial a los estados de producción agropecuaria y minera, a los cuales siempre corresponderá percibir el impuesto sobre las ventas efectuadas entre estados; ocurrirá lo contrario con los estados de producción industrial, que perderán el impuesto en las transferencias de sus productos hacia afuera de sus territorios. De esta manera se trató de beneficiar a los estados que producen bienes agropecuarios y consumen bienes industriales; esto contribuirá a mitigar la transferencia anterior hacia las regiones más industrializadas, que representó la tributación de las regiones más pobres.

Durante el trienio encontraron acogida las generales demandas de las municipalidades brasileñas para obtener mayores recursos financieros. En la distribución de la competencia para imponer contribuciones entre los tres niveles político-administrativos, la Constitución de 1946 dotó a los municipios de tributos poco dinámicos. En los años siguientes se observa una disminución de la proporción de estos tributos como parte del ingreso gubernamental; lo cual facilitó la realización de las inversiones de infraestructura por parte del gobierno federal. Sin embargo, la escasa capacidad financiera municipal, que sólo permitió una modesta expansión de los servicios urbanos, hizo surgir fuertes presiones para la redistribución de los ingresos en favor de los municipios. En noviembre de 1961 se modificaron las disposiciones constitucionales relativas a la competencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios para imponer contribuciones. En virtud de esta enmienda, se retiraron a los estados y se entregaron a los municipios dos impuestos: el territorial rural y el de transferencia entre vivos. También se estableció la entrega a los municipios del 15 por ciento de la recaudación total del impuesto a la renta y el 10 por ciento de la recaudación total del impuesto de consumo; con la salvedad de que por lo menos la mitad de los fondos que recibieran los municipios por concepto del mencionado 15 por ciento se destinara a obras de beneficio rural.

Esta modificación constitucional alivió la mala situación de las finanzas municipales, pero también vino a neutralizar el propósito de que el impuesto territorial rural se utilizara para el mejor aprovechamiento económico de la tierra. En efecto, cuando este impuesto entraba en las arcas de los estados servía de recurso auxiliar para la reforma agraria. Ahora quedó entregado a una unidad administrativa menor, sujeta a intereses políticos locales más poderosos, desprovista de verdaderas posibilidades de ayudar a reformar la estructura de la propiedad y el uso de la tierra; en consecuencia, el impuesto quedó encubierto o neutralizado.

El cuarto aspecto que conviene destacar entre el conjunto de las leyes fiscales del trienio guarda relación con los estímulos a las exportaciones industriales. Por ejemplo, como incentivo para la exportación de productos brasileños en que entran insumos importados se estableció la remisión total o parcial del impuesto de importación a las mercaderías utilizadas en las otras destinadas a la exportación (*drawback*), de conformidad con las normas dictadas por el Consejo de Política Aduanera. Esta concesión se aplicó a las materias primas y productos semimanufacturados utilizados directamente en la fabricación de mercaderías destinadas a la exportación; a

las piezas, partes, aparatos y máquinas complementarios de aparatos, vehículos o bienes industriales destinados a la exportación; a las mercaderías destinadas al embalaje, acondicionamiento o presentación de los productos de exportación; y también a las mercaderías importadas para su elaboración en el país y posterior reexportación.

Resumiendo esta rápida apreciación de las modificaciones hechas a los instrumentos de política económica, hay que señalar que, si bien hasta ese momento se promovió una reestructuración del instrumental monetario a semejanza de lo ocurrido con los instrumentos tributarios, últimamente alcanzó nuevas proporciones y mayor interés la reforma de los instrumentos de política económica. Esto encierra algunos aspectos que conviene destacar. Desde el punto de vista de la organización ortodoxa de un banco central y de la coordinación de los diversos mecanismos aplicados a las corrientes monetarias, el Brasil se encontró desprovisto de tales elementos durante toda la industrialización sustitutiva realizada en los años de posguerra. Sin embargo, la falta de instrumentos fue más bien de carácter formal, ya que desde el punto de vista de lo que exigía la política de desarrollo, los poderes de que disponía eran suficientes y eficaces.

Recuérdese que el gobierno federal controlaba directamente, como banquero principal, alrededor del 35 por ciento de los préstamos obtenidos por el sector privado, así como la parte mayor del crédito agropecuario. Otras entidades financieras sometidas a su control directo otorgaban la casi totalidad del crédito a largo plazo y del crédito cooperativo. En tales condiciones, el gobierno tenía la decisión directa sobre una parte considerable y estratégica de las corrientes monetarias, lo cual, no habiendo otras consideraciones, disminuía la necesidad de controles indirectos más precisos de las operaciones bancarias. El proceso de ahorro e inversión, al presentarse en forma simplificada y directamente asociada a las corrientes externas, permitía también al estado recurrir a la manipulación de los mecanismos cambiarios para prescindir en esta materia de la colaboración de los instrumentos monetarios. Por último, la posición secundaria que ocupaba el proceso inflacionario como objeto de política económica en el plano de las preocupaciones gubernamentales, coadyuvó al relativo olvido en que durante el último decenio se mantuvieron los instrumentos monetarios. En un clima económico en que se aceptaba sin temor una tasa de inflación anual del orden del 20 por ciento, resultaba fácil recurrir directamente a formas de crédito expansionistas de la oferta monetaria para el financiamiento de los déficit gubernamentales.

Pero a lo largo del proceso de industrialización fue surgiendo una situación que tendía a conceder prioridad a una reestructuración y adecuación de los instrumentos monetarios. Por una parte, la vida económica se hacía cada vez más compleja con la instalación de industrias productoras de bienes de consumo duradero y bienes de capital. En efecto, al hacerse más capitalistas los procesos de producción, se planteaban nuevos problemas de financiamiento de las ventas a largo plazo y de formación del capital de explotación. Asimismo, el sistema empieza a necesitar el financiamiento de la producción interna de bienes de capital. En respuesta a estas exigencias, el sector intermediario financiero experimenta transformaciones institucionales; surge un mercado de capitales; se constituye gran número de compañías de crédito a mediano plazo, de fondos mutuos de inversión, etc.; nuevas prácticas financieras hacen más complejo el sistema bancario. El control y ordenamiento de estos nuevos organismos ligados a las operaciones monetarias financieras impone la necesidad de reajustes del aparato estatal.

Por otra parte, al lograr forma exponencial el proceso inflacionario se convierte en el objetivo primordial de la política económica. La contención del proceso pasa a ser indispensable para mantener el crecimiento económico y mitigar las tensiones sociales. Como ya quedó señalado, esta política antiinflacionaria en buena parte es expresión o concomitante cercano de la necesidad de implantar nuevos sistemas de financiamiento de los gastos públicos y de las operaciones del sector privado. El traslado del foco de interés desde la política de desarrollo hacia la estabilidad, entraña naturalmente un interés por los instrumentos monetarios.

De modo, pues, que la creciente complejidad de una economía industrializada, las transformaciones correspondientes de las instituciones financieras y la intensificación del proceso inflacionario, sugieren la reorganización del sistema de control monetario y de la formulación de política en esta materia.

Pese a haberse formulado gran número de proyectos encaminados a la reforma del sistema bancario y a la creación de un banco central dentro de los moldes convencionales, el Brasil atravesó todo el decenio de 1950 sin ninguna modificación profunda de sus instrumentos monetarios. Después de crearse en 1945 la Superintendencia de Moneda y Crédito (SUMOC),[97] medida impuesta por la necesidad de ajustar a cierto control la ampliación de las operaciones del Banco del Brasil y de los bancos privados, no se produjo ninguna otra novedad de importancia. La división del trabajo en el sector monetario entre la SUMOC y el Banco del Brasil permitió la ejecución de una política monetaria que venía a completar el esfuerzo de desarrollo industrial. En este banco se mantuvieron una serie de funciones típicas de un banco central,[98] lo que traduce la importancia dentro del panorama brasileño de la presencia de un banco estatal de tal relieve financiero. En efecto, el Banco del Brasil bajo ciertos aspectos actuó en ese sentido. Por ejemplo, el comportamiento del Banco en lo relativo a la expansión de la oferta monetaria fue típico de su autonomía. Los depósitos obligatorios de los bancos comerciales, determinados por la SUMOC, servían de base para sus operaciones crediticias. En la práctica, esto entregaba el control de la creación de moneda a la política de préstamos del Banco del Brasil y lo sujetaba a las decisiones de éste.

La acción del binomio Banco del Brasil-SUMOC durante el decenio de 1950 quitó todo fundamento a los diversos proyectos encaminados a la creación de un banco central.

A partir de la segunda mitad del decenio de 1950, el desarrollo de la producción de bienes duraderos y de bienes de capital hizo surgir sociedades de crédito, de finan-

[97] La SUMOC, subordinada directamente al Ministro de Hacienda, incluye entre sus atribuciones las que son típicas de un banco central: solicitar la emisión de papel moneda, recibir exclusivamente depósitos bancarios, fijar los tipos de interés y de redescuento así como los porcentajes del encaje bancario, promover la compra y venta de títulos públicos, orientar la política cambiaria y ejercer la fiscalización de los establecimientos bancarios.

[98] El Banco del Brasil posee los Departamentos de Redescuento y Cambios y de la Caja de Movilización Bancaria, típicos de un banco central. Fuera de ser banco comercial y rural y agente financiero del Tesoro Nacional, es caja común de las autoridades monetarias y tiene el control del comercio exterior.

ciamiento y de inversión. Estas sociedades complementaron los servicios de los bancos comerciales al operar con créditos a mediano y largo plazo y posibilitar, mediante la captación de ahorros privados, el financiamiento de las ventas. Sin embargo, por no haber una legislación adecuada, surgieron innumerables problemas con la intervención de estas sociedades en el campo de operaciones de los bancos comerciales. Estas y otras distorsiones quedaron atenuadas por una reglamentación emitida en 1959 por el Ministerio de Hacienda, en virtud de la cual el gobierno estableció las normas relativas a la constitución, el financiamiento y las atribuciones de las sociedades de crédito, financiamiento e inversión.

A partir de esa fecha se acumulan los anteproyectos y sustituciones que el Ejecutivo envía al Congreso, dando muestras de su interés por la materia. Es verdad que hasta ahora ningún esquema ha conseguido las adhesiones políticas necesarias para su aprobación, pero últimamente parece haberse asentado una tendencia a la reforma monetaria que está próxima a cristalizar en textos legales. Sus características son las siguientes:

a) La creación del Consejo Monetario Nacional, encargado de formular una política adecuada para los objetivos generales del desarrollo económico y social, habida cuenta de las peculiaridades regionales y de la distribución selectiva del crédito según la naturaleza de las actividades económicas. Además, correspondería a este Consejo orientar la aplicación de los recursos de las instituciones financieras en general, sean públicas o privadas, con miras a favorecer en las diferentes regiones del país condiciones para el desarrollo armonioso de la economía nacional. También entraría en su responsabilidad la coordinación de la política monetaria con la política fiscal, en función de los objetivos fijados en el plan a varios años plazo aprobado por el Ejecutivo. Por último, incumbirían al Consejo Monetario Nacional todas las funciones normativas características de un banco central, una vez que, según lo dispuesto en ese proyecto, tanto la SUMOC como el Banco del Brasil, que ahora se encargan de formular y ejecutar la política monetaria, pasaran a ser simples ejecutores de esa misma política.

b) A la SUMOC se le dejarían las funciones de fiscalización del sistema monetario y de preparación de cuantos análisis e informaciones pudiere exigir la política económica.

c) El Banco del Brasil constituiría el órgano ejecutor.

Cabe destacar que este proyecto confiere al sector público todos los instrumentos que necesita para la formulación y control efectivo de la política en materia de moneda y crédito. En realidad, al racionalizar las operaciones de los organismos financieros del estado, colocándolos bajo la orientación del Consejo Monetario Nacional y reestructurando las actividades de todo el sistema financiero privado, ese proyecto de reforma del sistema bancario y crediticio representa un paso concreto en el sentido de la exacta adecuación de ese importante instrumental a la realidad brasileña. El interés manifiesto por esta materia permite creer que el Poder Legislativo aprobará definitivamente a breve plazo la reestructuración de los instrumentos monetarios en la forma aquí esbozada.